БМ
Б48
Финляндия
Берендтс Э.Н
Краткий очерк
бюджетного
права
Финляндии.
Спб 1909

БРМ Финляндия
Б-98

Э. Н. Берендтсъ.

КРАТКІЙ ОЧЕРКЪ БЮДЖЕТНАГО ПРАВА ФИНЛЯНДІИ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Государственная Типографія.
1909.

БМ Финлянд
Б48

Э. Н. Берендтсъ.

КРАТКІЙ ОЧЕРКЪ
БЮДЖЕТНАГО ПРАВА
ФИНЛЯНДІИ.

1567/1

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Государственная Типографія.
1909.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА
487820 Vm

БИБЛИОТЕКА
МУЗЕЯ РЕВОЛЮЦИИ
С.С.С.Р.
3748
ПОГАШЕНО
336
Э-48

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	стр.
I. Внѣшній строй финляндскаго бюджета	1
II. Фонды финляндской казны, ихъ доходы и расходы	14
III. Финансовыя прерогативы Монарха и бюджетныя права сейма . . .	31
IV. Мнѣнія финляндцевъ о границахъ бюджетныхъ правъ сейма	46
Приложеніе. Таблица казенныхъ фондовъ, доходы и расходы коихъ въ росписи не показаны	72

I. Внѣшній строй финляндскаго бюджета.

I. Казна (по шведски «статсверкетъ»). **Казна.**

Понятіе *«казна»* обнимаетъ собой всю совокупность имущественныхъ правъ, имуществъ и доходовъ, не принадлежащихъ ни частнымъ лицамъ, ни органамъ общественнаго самоуправленія или корпораціямъ, независимо отъ источниковъ доходовъ и условій и порядка распоряженія ими. Слѣдовательно, въ понятіе «казна» входитъ не только совокупность правительственныхъ средствъ, фондовъ и т. д., но и тѣ части финансоваго хозяйства, которыми (см. ниже) управляетъ либо непосредственно сеймъ, либо правительство при содѣйствіи сейма *).

II. Всѣ доходы и расходы казны въ указанномъ широкомъ смыслѣ показываются въ *двухъ росписяхъ*. *Единства росписи въ Финляндіи нѣтъ. Эти двѣ росписи слѣдующія:* **Росписи.**

1) *Общая роспись* и 2) *Роспись коммуникаціоннаго фонда*, служащая какъ бы дополненіемъ къ первой.

Финляндская общая роспись принадлежитъ къ категоріи, такъ называемыхъ, валовыхъ бюджетовъ, т. е. доходы и расходы показываются общими итогами, безъ предварительнаго вычета расходовъ изъ доходовъ, или доходовъ изъ расходовъ. Въ отличіе отъ общей росписи—роспись коммуникаціоннаго фонда относится къ категоріи чистыхъ или «нетто»—бюджетовъ. **Внѣшній характеръ росписи.**

---

*) Въ обыденной рѣчи подъ словомъ «казна» обыкновенно понимаютъ только средства, находящіяся въ распоряженіи правительства.

Ординарная и экстраординарная росписи.

Общая роспись распадается на ординарную и экстраординарную.

Ординарная роспись обнимаетъ собой: 1) такіе доходы, которые получаются *не* путемъ сокращенія казеннаго имущества (актива) и *не* путемъ увеличенія пассива казны; 2) всѣ расходы, которые обусловлены нормальнымъ ходомъ управленія краемъ и не вызываютъ затраты постоянныхъ капиталовъ. *Экстраординарная роспись* обнимаетъ собой: 1) тѣ доходы, которые получаются путемъ или сокращенія казеннаго капитальнаго имущества (актива) или путемъ заключенія займовъ (т. е. путемъ увеличенія пассива казны); 2) такіе расходы, которые вызваны потребностями, не входящими въ кругъ нормальныхъ задачъ и потребностей управленія краемъ.

Законъ 3 Мая 1899 г.

Нынѣ дѣйствующій законъ, на основаніи котораго составляется роспись—Высочайшее постановленіе 3 Мая 1899 года *), «О преобразованіи кассоваго устройства и счетоводства казны въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ». Въ дополненіе къ нему изданы въ тотъ же день три узаконенія, регулирующія детали кассоваго устройства и счетоводства. Законъ 3 Мая сократилъ прежнюю дробность росписей (до него было 5 росписей), но не установилъ ни полнаго единства росписи, ни дѣйствительнаго единства кассы **).

Распредѣленіе средствъ казны по фондамъ.

Средства казны и до нынѣ распредѣлены по фондамъ, которые служатъ отчасти общимъ, отчасти спеціальнымъ задачамъ управленія края. О различныхъ фондахъ, ихъ происхожденіи и о порядкѣ и условіяхъ распоряженія ими будетъ сказано ниже.

Основныя начала построенія росписи слѣдующія (ст. ст. 1, 2, 3, 4, 5, 14, 15, 16 и 19 Выс. Пост. 3 Мая 1899 г.):

Основныя начала построенія росписи.

1) Бюджетный періодъ равенъ календарному году.

---

*) Изданъ въ порядкѣ административнаго или т. н. экономическаго законодательства.

**) До реформы 1899 г. составлялись слѣдующія 5 росписей: 1) по общему статному фонду; 2) по милиціонному вѣдомству; 3) по фонду благотворительныхъ и рабочихъ заведеній; 4) по фонду временныхъ налоговъ, и 5) по фонду коммуникаціонному и налогу на винокуреніе.

2) Роспись составляется во второй половинѣ года на наступающій календарный годъ. Она составляется Императорскимъ Сенатомъ (въ Финансовой Экспедиціи Хозяйственнаго Департамента). Въ законѣ сказано, что роспись до исхода Ноября мѣсяца представляется на Высочайшее утвержденіе. Нужно принять во вниманіе, что законъ 3 Мая 1899 года изданъ до реформы сейма въ 1906 г. и поэтому не всѣ его постановленія исполнимы въ данную минуту. До изданія сеймоваго устава 1906 года сеймъ созывался обыкновенно въ трехлѣтіе разъ (иногда черезъ четыре или пять лѣтъ). Суммы, ассигнуемыя сеймомъ въ дополненіе къ правительственнымъ средствамъ, вотировались сеймомъ на весь бюджетный періодъ. Въ предѣлахъ этого продолжительнаго періода Сенатъ могъ составлять проектъ росписи и представлять его на Высочайшее утвержденіе въ теченіе второго полугодія (хотя это правило рѣдко соблюдалось). Нынѣ, фактически, порядокъ измѣнился кореннымъ образомъ. Въ силу ст. 17 Сеймоваго Устава 1906 года, сеймъ собирается по общему правилу ежегодно 1 Февраля и засѣдаетъ 90 дней. Такимъ образомъ, бюджетный періодъ сократился съ 3, 4 или 5 лѣтъ до одного года. Слѣдовательно, долженъ былъ измѣниться и порядокъ составленія проекта росписи. До изданія новаго сеймоваго устава Сенатъ разъ въ трехлѣтіе, четырехлѣтіе или пятилѣтіе входилъ къ Его Величеству съ проектомъ Высочайшей пропозиціи сейму о необходимыхъ дополнительныхъ къ правительственнымъ средствамъ ассигнованіяхъ. По Высочайшемъ одобреніи пропозиціи, таковая вносилась въ сеймъ во время сессіи сейма. Дореформенныя сессіи продолжались не 3 мѣсяца какъ теперь, а никогда не менѣе четырехъ; иногда сеймъ засѣдалъ болѣе полугода. Нынѣ Высочайшая пропозиція должна быть поневолѣ внесена къ началу сессіи, т. е. въ Февралѣ, а роспись можетъ быть утверждена лишь пройдя черезъ коммисію (бюджетную) и общее собраніе сейма. Слѣдовательно, исполненіе или неисполненіе предписанія закона 3 Февраля

Бюджетные періоды до и послѣ 1906 г.

*

не зависитъ болѣе исключительно отъ одного правительства. О порядкѣ разсмотрѣнія проекта росписи въ сеймѣ скажу ниже, въ данномъ же мѣстѣ позволю себѣ обратить вниманіе *на несогласованность постановленій Сеймоваго Устава 1906 года съ смѣтными правилами 1899 года. Составленіе росписи возложено на Финансовую Экспедицію Сената.* Въ эту Экспедицію не позже 15 Октября передаются изъ другихъ Экспедицій Сената расходныя смѣты, составленныя въ подвѣдомственныхъ каждой Экспедиціи учрежденіяхъ. Расходы по вѣдомству каждой Экспедиціи составляютъ отдѣлы въ росписи расходовъ. Отдѣлы подраздѣляются на главы и статьи. Такимъ образомъ, роспись расходовъ (по общему правилу) построена по такъ называемой министерской или вѣдомственной системѣ, а не по предметной или реальной системѣ. Роспись доходовъ подраздѣляется на раздѣлы, главы и статьи. Роспись обнимаетъ всѣ доходы и расходы по тѣмъ фондамъ казны, средства которыхъ предназначаются для постояннаго удовлетворенія ежегодныхъ нормальныхъ потребностей казны. При этомъ законъ 3 Мая 1899 года предписываетъ, чтобы доходы и расходы разныхъ фондовъ не соединялись въ одной статьѣ и чтобы изъ росписи ясно вытекало, къ какому фонду каждая статья относится. Ординарная роспись доходовъ дѣлится на 6 раздѣловъ, роспись расходовъ на 16 отдѣловъ. *Кредиты, показанные въ росписи расходовъ, дѣлятся на 4 категоріи* въ зависимости отъ большей или меньшей свободы распоряженія ими.

Порядокъ составленія росписи.

Система росписи.

Различныя категоріи кредитовъ.

Кредиты обыкновенные.

1) *Первую категорію* составляютъ такъ называемые обыкновенные кредиты. Неизрасходованныя къ 31 Декабря (нов. ст.) суммы обыкновенныхъ кредитовъ не могутъ быть расходуемы послѣ сего, а обращаются въ приходъ казны въ видѣ сбереженій по заключеннымъ смѣтамъ.

Кредиты примѣрные.

2) *Вторую категорію* составляютъ, такъ называемые, примѣрные кредиты. Они могутъ быть превышаемы, но только, каждый разъ, съ разрѣшенія Хозяйственнаго Департамента Сената.

3) *Третью категорію* составляютъ, такъ называемые, примѣрные строительные кредиты, т. е. кредиты на строительныя и иныя работы. Они могутъ быть расходуемы до окончанія работъ. **Кредиты примѣрные строительные.**

4) *Четвертую категорію* составляютъ, такъ называемые, спеціальные кредиты. **Кредиты спеціальные.**

Сбереженія по этимъ кредитамъ могутъ быть отчисляемы и расходуемы впослѣдствіи, послѣ заключенія бюджетнаго періода, согласно назначенію даннаго кредита. Но отчисляемая такимъ образомъ изъ года въ годъ сумма не должна превышать половиннаго размѣра кредита, ассигнованнаго на данный предметъ за послѣдній годъ, если не состоялось о томъ особаго Высочайшаго постановленія. Излишекъ же обращается въ рессурсы казны. Всѣ кассовые и матеріальные счета (въ Финляндіи часть поземельнаго налога поступаетъ въ натурѣ) заключаются къ 31 Декабря нов. ст. Доходы же и расходы, которые относятся къ отчетному году, но размѣръ коихъ долженъ опредѣлиться послѣ сего числа, должны быть сбалансированы въ отчетѣ въ видѣ дохода или расхода слѣдующаго года. *Таковъ формальный строй общей росписи.* **Порядокъ распоряженія кредитами.**

III. *Порядокъ разсмотрѣнія росписи въ Сенатѣ и Сеймѣ.* **Порядокъ разсмотрѣнія росписи.**

Какъ уже указано выше, проектъ росписи составляется первоначально въ Финансовой Экспедиціи Императорскаго Финляндскаго Сената. *Императорскій Финляндскій Сенатъ* дѣйствуетъ нынѣ на основаніи Учрежденія отъ 13 Сентября 1892 года и дополнительнаго къ нему Высочайшаго Постановленія отъ 23 Іюля 1896 года. Означенныя узаконенія не относятся къ основнымъ законамъ края, они изданы единоличной властью Монарха и могутъ быть измѣнены Его же единоличной властью. Въ статьѣ 16 Учрежденія 1892 года сказано: «Сенатъ не можетъ употреблять другой власти кромѣ той, которая Его Величествомъ Государемъ Императоромъ оному предоставлена». Въ статьѣ 12 того же закона сказано, что Сенатъ собствен- **Роль Сената.**

ной властью не можетъ наложить подати или какого либо другого сбора, или же произвести расходъ, не опредѣленный годичною росписью расходовъ, такъ какъ никакой чрезвычайный расходъ не можетъ имѣть мѣста иначе, какъ только по Именному Высочайшему повелѣнію.

Организація Сената.

Сенатъ состоитъ изъ двухъ Департаментовъ: Судебнаго и Хозяйственнаго. Судебный Департаментъ не имѣетъ касательства къ финансовому управленію. *Укажемъ вкратцѣ организацію Хозяйственнаго Департамента*, поскольку она имѣетъ значеніе съ точки зрѣнія финансоваго управленія. Во главѣ всего Сената стоитъ Генералъ-Губернаторъ края въ качествѣ его предсѣдателя.

Хозяйственный Департаментъ состоитъ изъ не менѣе, чѣмъ 10 Сенаторовъ. Одинъ изъ нихъ вице-предсѣдатель Хозяйственнаго Департамента (замѣтимъ, что въ Финляндіи принято называть вице-предсѣдателя Хозяйственнаго Департамента «главой правительства». Такая характеристика отнюдь не соотвѣтствуетъ ни буквѣ, ни духу закона. Если въ Финляндіи можно вообще говорить про главу правительства, то таковымъ можно признать только Генералъ-Губернатора, ибо онъ предсѣдательствуетъ не только въ общемъ собраніи всего Сената, но и въ общихъ собраніяхъ каждаго Департамента. Вице-предсѣдатель же Хозяйственнаго Департамента предсѣдательствуетъ лишь въ общемъ собраніи своего Департамента, когда Генералъ-Губернаторъ не признаетъ нужнымъ лично предсѣдательствовать). Члены Сената, какъ простые Сенаторы, такъ и Сенаторъ Вице-Предсѣдатель назначаются Государемъ Императоромъ на три года.

Законъ установилъ для Сенаторовъ опредѣленный цензъ. Члены Сената назначаются изъ коренныхъ финляндцевъ или изъ лицъ, натурализованныхъ въ Финляндіи.

Составъ и организація Хозяйственнаго Департамента Сената.

Хозяйственный Департаментъ имѣетъ въ своемъ составѣ: Канцелярію и 8 Экспедицій, которыя имѣютъ двоякую компетенцію: 1) каждая изъ нихъ въ извѣстномъ

кругу довольно мелкихъ, въ сущности, дѣлъ дѣйствуетъ самостоятельно, но отъ имени всего Сената, 2) она подготовляетъ дѣла для доклада въ общемъ собраніи или въ отдѣленіи Департамента. Во главѣ каждой Экспедиціи стоитъ одинъ изъ Сенаторовъ, въ качествѣ начальника. *Экспедиціи Хозяйственнаго Департамента слѣдующія: Экспедиція Юстиціи, Экспедиція Гражданская, Экспедиція Финансовая, Экспедиція Камерная, Экспедиція Духовная, Экспедиція сельскаго хозяйства, Экспедиція Путей Сообщенія и Экспедиція Торговли и Промышленности.* Каждая изъ Экспедицій вѣдаетъ опредѣленную отрасль администраціи и ей подчинены тѣ главные и мѣстные органы администраціи, которые работаютъ въ данной спеціальной отрасли управленія.

Экспедиція Хозяйственнаго Департамента Сената.

Въ росписи расходовъ вѣдомству каждой Экспедиціи отведенъ одинъ отдѣлъ, такъ что восемь отдѣловъ росписи расходовъ (изъ 16) даютъ финансовую картину дѣятельности различныхъ отраслей управленія въ Финляндіи *).

Экспедиція Юстиціи (въ маломъ размѣрѣ наше Министерство Юстиціи) вѣдаетъ: суды первой инстанціи (Уѣздные или Герадскіе суды и Городскіе или Ратгаузскіе суды) и суды второй инстанціи, такъ называемые Гофгерихты; Межевой судъ Выборгской губерніи; такъ называемое законоподготовительное учрежденіе и, наконецъ, все тюремное вѣдомство. По росписи 1908 года на всю эту отрасль администраціи отпущено 8.319.303 марокъ.

Экспедиція Юстиціи.

---

*) Остальные отдѣлы въ росписи расходовъ слѣдующіе:

1 отдѣлъ). Ассигнованія и казенныя имущества, состоящія въ непосредственномъ распоряженіи Государя Императора. (375.900 м.).

2 отд.). Сеймовые расходы. (740.000 м.).

3 отд.). Органы правительства. (Генералъ-Губернаторъ, его канцелярія, Сенатъ и Статсъ-Секретаріатъ). (2.593.600 м.).

8 отд.). Военные расходы:

(Главный Военный Судъ, расходы по упраздненному Кадетскому Корпусу, разныя ассигнованія, расходы по расположеннымъ въ Финляндіи русскимъ войскамъ). (300.281 м. 46 п.).

14 отд.). Разные общественные расходы (4.249.800 м. 40 п.).

15 отд.). Пенсіи и пособія отъ казны. (5.130.350 м.).

16 отд.). Долгъ казны. (6.248.700 м.).

Гражданская Экспедиція.

Гражданская Экспедиція (наше Министерство Внутреннихъ Дѣлъ въ маломъ размѣрѣ) вѣдаетъ: всѣ губернскія и уѣздныя учрежденія общей администраціи, полицію, медицинскую часть, строительное вѣдомство, статистику, управленіе по дѣламъ печати и призрѣніе бѣдныхъ. На всѣ эти отрасли отпущено 11.657.982 марокъ.

Финансовая Экспедиція.

Финансовая Экспедиція играетъ роль нашего Министерства Финансовъ и вѣдаетъ: *Статсъ-контору* (нашъ Департаментъ Государственнаго Казначейства), таможенную часть, Монетный Дворъ, казенные хлѣбные магазины, Гербовую Контору (наша Экспедиція заготовленія Государственныхъ бумагъ) и сберегательныя и ссудныя кассы.

На эту отрасль администраціи отпущено 3.252.374 марокъ.

Камерная Экспедиція.

Камерная Экспедиція имѣетъ оригинально-смѣшанную компетенцію: она вѣдаетъ контрольную часть, лѣсное хозяйство и часть казенныхъ земель. На ея вѣдомство отпущено 2.761.445 марокъ.

Духовная Экспедиція.

Пятая Экспедиція—Духовная Экспедиція (т. е. маленькое Министерство Народнаго Просвѣщенія и Исповѣданій). Къ ея вѣдомству относятся: духовныя консисторіи Ев. Лют. Церкви, Главное Управленіе училищнаго вѣдомства и т. н. элементарныя учебныя заведенія (по нашему среднія учебныя заведенія), Императорскій Александровскій Университетъ (посколько его управленіе соприкасается съ казенными суммами), народно-учительскія семинаріи, народныя и анормальныя школы (анормальныя школы—школы для глухонѣмыхъ и слѣпыхъ) и археологическая коммисія. На вѣдомство этой Экспедиціи отпущено 16.363.162 марокъ. Расходы по этому вѣдомству покрываются отчасти за счетъ правительственныхъ, отчасти за счетъ сеймовыхъ фондовъ.

Экспедиція Сельскаго Хозяйства.

Шестая Экспедиція—Экспедиція Сельскаго Хозяйства. По своей компетенціи она соотвѣтствуетъ отчасти Департаменту Земледѣлія; но ей подвѣдомственна также меже-

вая часть. Въ ея вѣдомство входятъ: Управленіе сельскаго хозяйства, земледѣльческія и молочно-хозяйственныя училища, экономическія и сельско-хозяйственныя общества, Главное Межевое Управленіе, Коммисія провѣрки мѣръ и вѣсовъ и Инспекція рыбныхъ ловель. На это вѣдомство отпущено 6.553.865 марокъ.

Седьмая Экспедиція — Экспедиція Путей Сообщенія. Компетенція ея отчасти сходна съ компетенціей нашего Министерства Путей Сообщенія. Къ вѣдомству ея относятся: Главное Управленіе дорожныхъ и водяныхъ сооруженій, Управленіе желѣзныхъ дорогъ и Почтовое Управленіе. На это вѣдомство отпущено 44.459.357 марокъ. Экспедиція Путей Сообщенія.

Расходы на это вѣдомство покрываются преимущественно изъ сеймоваго фонда, носящаго названіе—коммуникаціоннаго фонда. Расходы (и, въ общей цифрѣ, доходы) по коммуникаціонному фонду вводятся въ общую роспись, но кромѣ того, какъ сказано выше, составляется особая роспись какъ доходамъ, такъ и расходамъ по коммуникаціонному фонду.

Восьмая Экспедиція — Экспедиція Торговли и Промышленности. По своей компетенціи она въ общемъ соотвѣтствуетъ нашему Министерству Промышленности и Торговли. Къ ея вѣдомству относятся: Управленіе промышленности, Главное Управленіе лоцманскаго и маячнаго вѣдомства, Геологическая Коммисія, Политехническій Институтъ, торговые стряпчіе (своего рода финляндскіе консулы въ С.-Петербургѣ, Кронштадтѣ, Ригѣ и Одессѣ), учебныя заведенія промышленныя, ремесленныя, мореходныя и коммерческія, и наконецъ, главные контролеры винокуренныхъ и спиртныхъ заводовъ. На это вѣдомство отпущено 5.089.247 марокъ. Расходы по этому вѣдомству покрываются отчасти за счетъ правительственныхъ, отчасти за счетъ сеймовыхъ фондовъ. Экспедиція Торговли и Промышленности.

Канцеляріи Хозяйственнаго Департамента подвѣдомственны: Финляндскій Статсъ-Архивъ, оффиціальныя газеты въ Финляндіи и Типографія Сената. Канцелярія Хозяйственнаго Департамента.

На эту часть отпущено 408.500 марокъ.

Какъ уже сказано выше — составленныя по различнымъ вѣдомствамъ смѣты сводятся въ роспись въ Финансовой Экспедиціи. Затѣмъ проектъ росписи вносится въ общее собраніе Хозяйственнаго Департамента Сената. Одобренный имъ проектъ поступаетъ къ Генералъ-Губернатору, который его, со своимъ заключеніемъ, препровождаетъ Министру Статсъ-Секретарю, а также, на основаніи Высочайше утвержденнаго, 20 Мая 1908 года, журнала Совѣта Министровъ, копію съ проекта и своего заключенія препровождаетъ въ Совѣтъ Министровъ. Въ Статсъ-Секретаріатѣ составляется, на основаніи заключенія Сената, Генералъ-Губернатора и, въ силу указаннаго выше Высочайшаго Повелѣнія отъ 20 Мая 1908 года, руководствуясь замѣчаніями Совѣта Министровъ, докладная записка, при которой Министръ Статсъ-Секретарь подноситъ проектъ росписи на Высочайшее благовоззрѣніе.

Высочайшая пропозиція сейму объ ассигнованіи дополнительныхъ доходовъ.

Такъ какъ доходы правительственныхъ фондовъ по причинамъ, о которыхъ будетъ сказано ниже, не въ состояніи покрыть всѣхъ расходовъ казны, въ сеймъ вносится Высочайшая пропозиція о дополнительномъ ассигнованіи изъ фондовъ, находящихся въ распоряженіи сейма, средствъ, необходимыхъ для покрытія указаннаго финансоваго дефицита. Это дефицитъ только финансово-административный, но отнюдь не государственно-хозяйственный. Доходы финляндской казны, взятые въ общей суммѣ, — всегда не только покрываютъ, но даже превышаютъ расходы нормальнаго характера. Изыскивать средства для покрытія расходовъ финансовому управленію не приходится. Мало того, всѣ фонды, и правительственные и сеймовые, обладаютъ значительными капиталами, составленными преимущественно изъ сбереженій по заключеннымъ смѣтамъ. Но эти капиталы не всегда могутъ быть использованы, ибо значительная часть ихъ помѣщена въ заграничныхъ облигаціяхъ, реализація коихъ сразу въ большомъ количествѣ принесла бы значительные убытки

Ея финансовое значеніе.

казнѣ, и столь же значительная часть помѣщена въ долгосрочныхъ ссудахъ подъ залогъ недвижимостей въ краѣ. Затѣмъ, обращеніе къ сейму необходимо и потому, что отъ его согласія зависитъ использованіе ряда податныхъ источниковъ, которые даютъ, такъ называемые, «временные налоги», которые «временны» не по своему существу, а лишь по странной, только исторически объяснимой, терминологіи финляндскаго финансоваго права (напр. гербовый сборъ, налогъ на винокуреніе и на производство солодовыхъ напитковъ). До изданія закона 3 Мая 1899 года (о реформѣ кассъ) росписи по правительственнымъ фондамъ могли быть утверждены и обнародованы вполнѣ независимо отъ росписей сеймовыхъ фондовъ, ибо онѣ составлялись совершенно отдѣльно. Не то теперь. Не смотря на проведеніе доходовъ и расходовъ различныхъ фондовъ (правительственныхъ и сеймовыхъ) по различнымъ бухгалтерскимъ счетамъ, цифры ихъ сводятся въ одну роспись, и поэтому ясно, что и роспись можетъ быть утверждена лишь по вотированіи сеймомъ тѣхъ суммъ, которыя берутся изъ его фондовъ.

Ст. 26 Сеймоваго Устава 1906 г.

Въ силу статьи 26 Сеймоваго Устава 1906 года, въ началѣ каждаго очередного сейма ему передается предложеніе о доставленіи средствъ на тѣ потребности, для покрытія которыхъ ординарные статные доходы являются недостаточными. Для разъясненія сего къ предложенію прилагается расчетъ ординарныхъ средствъ и потребностей казны на слѣдующій финансовый годъ. И указанное предложеніе и расчетъ составляются Сенатомъ. До рѣшенія судьбы указаннаго только что предложенія, проектъ росписи, какъ уже сказано, не можетъ быть утвержденъ, ибо сеймъ можетъ отказать въ вотированіи добавочныхъ средствъ и тогда приходится измѣнить добрую половину всѣхъ бюджетныхъ расчетовъ.

Реляція о состояніи статнаго вѣдомства.

Согласно статьи 27 устава, немедленно послѣ открытія очередного сейма, ему должно быть сообщено о состояніи статнаго вѣдомства (т. е. о средствахъ казны и о состоя-

ніи казеннаго актива и пассива), дабы сеймъ могъ удостовѣриться, какимъ образомъ доходы казны употреблены на пользу и благо края. Эта «реляція» или сообщеніе составляется также въ Финансовой Экспедиціи и не имѣетъ юридической природы и значенія отчета, ибо правительство не обязано давать сейму отчета въ использованіи Монархомъ его финансовыхъ прерогативъ. Поэтому это сообщеніе и называется только реляціей Финансовой Экспедиціи Сената, то есть сообщеніемъ одной изъ подчиненныхъ частей одного изъ департаментовъ Сената. Верховная Власть не имѣетъ отношенія къ этому цифровому матеріалу. Это матеріалъ для сеймовыхъ работъ и только.

Ея юридическое значеніе.

Роль бюджетной коммисіи сейма.

Согласно статьи 43 Сеймоваго Устава, всѣ эти данныя: предложеніе, расчетъ и реляція передаются въ *бюджетную коммисію сейма*. Означенная коммисія (состоящая, по крайней мѣрѣ, изъ 10 членовъ) имѣетъ также право вытребовать изъ Сената и другія дѣла и счета, необходимые для ея работъ.

Затѣмъ, въ упомянутой статьѣ говорится: «Коммисія въ заключеніи по этому предмету должна въ особенности высказаться объ употребленіи ассигновокъ, назначенныхъ сеймомъ для опредѣленныхъ цѣлей, послѣ чего сеймъ входитъ къ Государю Императору и Великому Князю съ вызываемымъ обстоятельствами представленіемъ».

Эта статья, какъ видно изъ приведеннаго текста, редактирована весьма неясно. Въ данную минуту я только отмѣчаю эту неясность; ниже придется говорить о томъ, къ какимъ выводамъ приходятъ финляндскіе политики, благодаря этой неясности.

Въ пунктѣ 2 статьи 43 сказано: «Въ Бюджетную Коммисію передаются также упомянутое въ п. 2 ст. 26 предложеніе Государя Императора и Великаго Князя и предложенія о чрезвычайныхъ налогахъ, а равно прочія предложенія и возбужденные на сеймѣ проекты, касающіеся финансовыхъ вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію

сейма. Въ заключеніи коммисіи по первопомянутому предложенію сводятся всѣ вопросы объ ассигнованіяхъ, подлежащихъ разсмотрѣнію и одобренію сейма, въ томъ числѣ и такіе, по коимъ представлены особыя заключенія; въ томъ же заключеніи коммисія представляетъ предположенія относительно изысканія средствъ на покрытіе расходовъ, поскольку ординарные доходы казны оказываются для сего недостаточными. Въ случаѣ необходимости взиманія временныхъ налоговъ, коммисіи надлежитъ представить особыя о нихъ заключенія съ исчисленіемъ ожидаемыхъ по симъ налогамъ поступленій». Заключенія бюджетной коммисіи обсуждаются въ общемъ собраніи сейма и затѣмъ сеймъ выноситъ свое постановленіе.

Общее собраніе сейма.

Это постановленіе можетъ касаться только тѣхъ частей правительственнаго предложенія, въ которыхъ Верховная Власть приглашаетъ сеймъ вотировать суммы на тѣ потребности, для покрытія которыхъ ординарные статные доходы являются недостаточными.

Но въ виду объединенія въ одну роспись прежнихъ отдѣльныхъ росписей и благодаря неясности редакціи Сеймоваго Устава, сеймъ иногда сознательно, иногда волей неволей, выходитъ за предѣлы своей компетенціи.

Выше было указано на несогласованность смѣтныхъ правилъ 1899 года съ современными условіями, при которыхъ составляется и утверждается роспись. Бюджетный годъ начинается 1 Января, а сеймъ созывается нормально къ 1 Февраля, роспись же должна быть поднесена на Высочайшее утвержденіе не позже 30 Ноября. Для того, чтобы исполнить требованіе обоихъ законовъ, проектъ росписи, напр. на 1909 годъ, долженъ быть изготовленъ къ 1 Февраля 1908 года, дабы можно было получить необходимыя дополнительныя ассигновки сейма. Но такая ранняя сводка росписи (въ особенности въ Финляндіи, гдѣ часть налоговъ поступаетъ въ натурѣ и, слѣдовательно, требуетъ переоцѣнки на деньги по справочнымъ цѣнамъ, которыя по закону устанавливаются къ 15 Октября) съ финансовой

точки зрѣнія крайне рискованна. Слишкомъ много шансовъ, что условія исполненія росписи могутъ не соотвѣтствовать финансовымъ предположеніямъ. Если же сеймъ, какъ это было въ 1908 году, будетъ распущенъ до срока и вновь собранъ во второй половинѣ года, это несоотвѣтствіе между бюджетными расчетами и дѣйствительнымъ положеніемъ финансоваго хозяйства можетъ быть еще болѣе рѣзкимъ.

Сеймъ нерѣдко и ранѣе, а еще болѣе теперь, измѣнялъ расчеты Сената, ссылаясь на то, что онъ располагалъ по нѣкоторымъ статьямъ позднѣйшими и болѣе точными данными. Такое положеніе дѣлъ даетъ, съ другой стороны, также и предлогъ къ совершенно произвольному вмѣшательству сейма въ финансовые расчеты правительства.

Утвержденіе росписи.

Постановленіе сейма поступаетъ въ Сенатъ, который препровождаетъ его со своимъ по дѣлу заключеніемъ къ Генералъ-Губернатору.

Генералъ-Губернаторъ, приложивъ къ дѣлу свое заключеніе, препровождаетъ его къ Министру Статсъ-Секретарю, а копію со всего дѣла въ Совѣтъ Министровъ. Только пройдя всѣ эти инстанціи, роспись въ окончательной редакціи и сводкѣ поступаетъ на Высочайшее утвержденіе.

Утвержденная роспись публикуется въ Сборникѣ Постановленій Великаго Княжества Финляндскаго.

II. Фонды финляндской казны, ихъ доходы и расходы.

«Фондъ».

Подъ словомъ «казенный фондъ» финляндское финансовое право понимаетъ опредѣленную совокупность имуществъ, управляемую особымъ порядкомъ, имѣющую назначеніемъ—удовлетвореніе опредѣленныхъ общественныхъ задачъ, и состоящую изъ денегъ, процентныхъ бумагъ, хлѣбныхъ запасовъ или иныхъ цѣнностей. Собственникомъ всѣхъ казенныхъ фондовъ, независимо отъ условій и порядка распоряженія ими, является казна. Съ

точки зрѣнія права распоряженія фондами—*всѣ фонды распадаются на двѣ группы:* Классификація фондовъ.

1) *Фонды казенные* въ узкомъ смыслѣ или *правительственные.*

2) *Фонды сеймовые.*

Первой группой фондовъ распоряжается Монархъ единолично, второй группой распоряжается сеймъ. Статсъ-Контора и Финляндскій Банкъ.

Счетоводство по всѣмъ фондамъ сосредоточено въ Статсъ-Конторѣ, т. е. учрежденіи, которое исполняетъ функціи нашего Департамента Государственнаго Казначейства и Главнаго Казначейства.

Особо отъ Статсъ-Конторы поставленъ Финляндскій Банкъ, который въ силу Высочайшаго Постановленія отъ 9 Декабря 1867 года находится подъ гарантіей, управленіемъ и на отвѣтственности сейма.

I. *Правительственные фонды или казенные фонды въ узкомъ смыслѣ, коими распоряжается Монархъ единолично, суть:* Правительственные фонды.

а) общій статный фондъ, съ коимъ въ силу распоряженія Сената отъ 22 Марта 1905 года слитъ такъ называемый «фондъ благотворительныхъ и рабочихъ заведеній», существовавшій въ качествѣ самостоятельнаго фонда съ 2 Марта 1818 года;

б) фондъ общій милиціонный, съ фондомъ такъ называемаго военнаго дома, или кассой военнаго дома.

Эти фонды со своими доходами и расходами вносятся въ общую роспись.

II. *Сеймовые фонды суть:* а) фондъ временныхъ налоговъ, б) фондъ налога на винокуреніе и в) фондъ коммуникаціонный. Доходы первыхъ двухъ фондовъ вносятся въ роспись, что же касается коммуникаціоннаго фонда, то его доходы и расходы только отчасти вносятся въ общую роспись, и кромѣ того имъ составляется особая роспись. Сеймовые фонды.

Кромѣ указанныхъ выше двухъ категорій общихъ фондовъ, имѣются еще въ распоряженіи правительства спе-

Спеціальные фонды, не балансируемые въ росписи.

ціальные фонды, созданные путемъ выдѣленія изъ свободныхъ средствъ статнаго фонда—капиталовъ, доходы коихъ предназначены для удовлетворенія различныхъ спеціальныхъ административныхъ потребностей. Такихъ фондовъ насчитывается шестнадцать. *Наиболѣе значительные изъ нихъ:* запасный фондъ казны, продовольственный фондъ, ссудный фондъ казны, фондъ сбора на содержаніе судовъ, фондъ для осушки мшинъ и фондъ ссудный неосѣдлаго населенія. Къ этой категоріи спеціальныхъ (или какъ ихъ въ Финляндіи часто называютъ—капитализированныхъ) фондовъ нужно причислить пенсіонно-эмеритальныя кассы. Ихъ 5: вдовья и сиротская касса гражданскаго вѣдомства, вдовья и сиротская касса военнаго вѣдомства, вдовья и сиротская касса духовнаго вѣдомства, вдовья и сиротская касса учителей народныхъ училищъ и пенсіонная касса училищнаго вѣдомства.

Т. н. донаціонные фонды.

Наконецъ, въ завѣдываніи Статсъ-Конторы находятся еще, такъ называемые, донаціонные фонды, т. е. фонды, пожертвованные частными лицами для опредѣленныхъ цѣлей.

Общій статный фондъ.

Главнѣйшій и крупнѣйшій изъ всѣхъ фондовъ—общій статный фондъ. Въ общій статный фондъ поступаетъ большая часть такъ называемыхъ обыкновенныхъ доходовъ казны и изъ него должны быть покрыты такъ называемые обыкновенные расходы казны. *Понятія «обыкновенный доходъ казны»* и *«обыкновенный расходъ казны»*,—понятія относительныя и условныя, объяснимыя только историческимъ путемъ. Эти понятія установились, и притомъ еще въ средніе вѣка, въ шведскомъ финансовомъ правѣ, копіей съ котораго является дѣйствующее нынѣ въ Финляндіи финансовое право.

Условность понятій «обыкновенный доходъ казны» и «обыкновенный расходъ казны».

Историческія основы этой терминологіи. Уложеніе 1442 г.

Въ ст. 6 т. н. «Королевскаго отдѣла» Общаго Уложенія 1442 года сказано было «Король долженъ жить на счетъ своихъ вотчинныхъ имуществъ и имуществъ короны и иныхъ годичныхъ законныхъ даней своихъ областей». Эти доходы съ королевскихъ вотчинъ, коронныхъ имуществъ и годичныя дани (т. е. поземель-

ПОГАШЕНО

ные и личные налоги, раскладочные и окладные, прямые и косвенные) считались обыкновенными доходами казны. Въ силу ст. 5 того же отдѣла Уложенія 1442 года король не имѣлъ права отчуждать въ чью либо пользу ни источниковъ обыкновенныхъ доходовъ, ни самихъ доходовъ. Если же онъ допускалъ такое умаленіе обыкновенныхъ доходовъ, то преемникъ имѣлъ право «редуцировать» ихъ, т. е. взять ихъ обратно въ казну. *Совокупность королевскихъ вотчинъ, коронныхъ доменъ и ихъ доходовъ называлась «Упсала-Эдъ».*

Новыхъ даней Король могъ требовать отъ народа лишь въ опредѣленныхъ 5 случаяхъ, а именно: въ случаѣ внѣшняго нападенія, въ случаѣ внутренней смуты, въ случаѣ бракосочетанія сына или дочери, въ случаѣ коронаціи и королевскаго объѣзда и въ случаѣ постройки новыхъ крѣпостей, общественныхъ сооруженій или въ случаѣ ремонта оныхъ. *Расходы на только что указанныя цѣли считались чрезвычайными расходами, а всѣ иные расходы— обыкновенными. Средства на покрытіе чрезвычайныхъ расходовъ вотировались* общесословнымъ представительствомъ, собиравшимся, или по областямъ или (съ 1666 года) исключительно въ центрѣ, «на риксдагъ». Т. н. обыкновенные расходы точно были опредѣлены лишь въ 1696 году королемъ Карломъ XI, который единоличной властью издалъ т. н. «Нормальный Штатъ». Этотъ Нормальный Штатъ былъ вновь изданъ и дополненъ королемъ Густавомъ III въ 1778 году, также единоличной Монаршей властью.

Нормальный штатъ 1696 г.

Означенный «Нормальный Штатъ» былъ дѣйствующимъ закономъ въ Швеціи (со включеніемъ ея финляндской провинціи) въ моментъ завоеванія т. н. Шведской Финляндіи Александромъ I въ 1809 году.

На «Штатъ 1696 года» ссылается также Форма Правленія 1772 года, въ ст. 24. Въ этой статьѣ сказано: «Штатъ или роспись также ежегодно и заблаговременно имѣетъ быть составлена, въ чемъ роспись 1696 года должна

Статья 24 Формы Правленія 1772 г.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
487820

служить основаніемъ и руководствомъ, съ такимъ распоряженіемъ, дабы казенные служители получали жалованье свое изъ казенныхъ же доходовъ. Въ сей росписи не прибавляется и не умножается ничего, развѣ когда сіе для службы и пользы Его Величества и Государства необходимо нужно. Въ семъ штатѣ показывается не токмо та сумма, которая уже оставлена въ собственное и произвольное распоряженіе Его Королевскаго Величества, но опредѣляется еще каждогодно сумма для экстраординарныхъ выдачъ, которая ассигнуется по повелѣніямъ Его Королевскаго Величества за надлежащею подписью и контрасигнировкою, сходно инструкціямъ, королевскимъ рескриптамъ и постановленіямъ, уже изданнымъ и впредь издаваемымъ».

Статья 5 Формы Правленія 1772 г.

Въ этой же Формѣ Правленія—(въ ст. 5)—сказано: «Король обязанъ управлять, наблюдать, спасать и защищать города и землю, права ихъ и царскія, какъ гласитъ законъ и сей образъ правленія».

Подъ словомъ «законъ», по толкованію всѣхъ безъ исключенія шведскихъ юристовъ, понимается именно ст. 5 Общаго Уложенія 1442 года.

Статья 39 Формы Правленія 1772 г.

А въ ст. 39 Формы Правленія 1772 г. сказано «Государственные чины должны съ надлежащимъ попеченіемъ наблюдать со всею точностью всѣ права Государя такъ, какъ шведскими законами [1]) предписано во всей ихъ силѣ и могуществѣ. Они должны наблюдать, подкрѣплять и защищать усердно и расторопно все, что ко власти королевской относиться будетъ».

(Въ оригиналѣ сказано «относится»).

Эта статья направлена противъ политическихъ стремленій т. н. эпохи вольностей, т. е. періода парламентскаго деспотизма 1718—1772 года, когда риксдагъ отнялъ

---

[1]) Примѣчаніе. Въ русскомъ переводѣ въ данномъ мѣстѣ ошибка. Нужно читать не «шведскими законами», а «закономъ Швеціи». Закономъ Швеціи назывался въ 1772 году указанный выше «Отдѣлъ о Королѣ» Общ. Улож. 1442 г.

у Монарха всѣ его прерогативы, въ особенности въ области финансовъ.

Всѣ финляндскіе юристы признаютъ, что Форма Правленія 1772 года—одинъ изъ тѣхъ коренныхъ или основныхъ законовъ, которые были подтверждены русскими Монархами въ 1809—1894 г.г. Я признаю это мнѣніе вполнѣ правильнымъ и исторически обоснованнымъ.

Слѣдовательно, необходимо признать, казалось бы, что означенныя выше статьи, охраняющія прерогативы Монарха въ области финансовъ и сохраняющія силу за «Нормальнымъ Штатомъ 1696 года», имѣютъ до нынѣ святость основныхъ законовъ, такъ какъ онѣ до сихъ поръ не отмѣнены въ порядкѣ изданія, измѣненія или отмѣны основныхъ законовъ. Если же финляндскіе юристы, публицисты и политики признаютъ указанныя выше статьи архаическими и не дѣйствующими болѣе, то это заявленіе значенія имѣть не можетъ, ибо путемъ доктринальнаго толкованія нельзя отмѣнять основные законы. Такимъ образомъ, нужно признать, что «Нормальный Штатъ 1696 года» и нынѣ долженъ служить критеріемъ при рѣшеніи вопроса, какіе расходы должны быть признаны обыкновенными расходами, удовлетвореніе коихъ лежитъ на общемъ статномъ фондѣ и осуществляется изъ обыкновенныхъ доходовъ единоличною властью Его Величества.

Обыкновенные расходы по нормальному штату 1696 г.

Согласно «Нормальному Штату» къ обыкновеннымъ расходамъ относятся расходы: 1) на придворное вѣдомство, 2) на центральныя установленія, слѣдовательно, примѣняясь къ финляндскимъ условіямъ, на Сенатъ и т. н. Главныя Управленія, 3) на гражданское вѣдомство, т. е. мѣстные органы общей и спеціальной администраціи, на университетъ, школы и на духовенство, 4) на военное вѣдомство, 5) на морское вѣдомство и сооруженіе каналовъ и 6) на пенсіи.

На эти именно 6 отдѣловъ распадался Нормальный Штатъ, какъ въ редакціи 1696 года, такъ и въ редакціи 1778 года.

*

Обыкновенные доходы.

Что касается т. н. *обыкновенныхъ доходовъ*, коими Монархъ распоряжается единолично и кои должны покрывать т. н. обыкновенные расходы, то они въ моментъ завоеванія Финляндіи были слѣдующіе:

1) доходы отъ государственныхъ земель и лѣсовъ и оброчныхъ статей, 2) поземельный налогъ и т. н. коронная десятина, 3) личный или т. н. мантальный налогъ, 4) налогъ на содержаніе судей (отчасти поземельный, отчасти личный), налоги промысловые на металлургическую промышленность, на производство пороха и налогъ на ремесленниковъ, 5) денежные штрафы и пени, 6) доходы отъ регалій: почтовой, монетной, рыбныхъ ловель и винокуренной, 7) гербовый сборъ, 8) пошлины судебныя и наслѣдственныя, 9) таможенныя пошлины, 10) различные мелкіе сборы на содержаніе госпиталей, на содержаніе тюремъ и т. д.

Къ нимъ въ 1810 году прибавилась такъ называемая вакантная подать (съ податью пассеволантной), т. е. сборы, уже взимавшіеся отчасти раньше на содержаніе такъ называемаго поселеннаго войска или милиціи, или введенные Императоромъ Александромъ I въ 1810 г., вслѣдствіе ходатайства земскихъ чиновъ на сеймѣ въ Борго, взамѣнъ натуральнаго отбыванія повинности содержанія поселеннаго войска. Общая сумма такъ называемыхъ обыкновенныхъ доходовъ казны, согласно росписи на 1811 г. (первой полной росписи по Финляндіи), равнялась 2.734.634 рублей сер. *Сумма этихъ доходовъ не только покрывала сумму расходовъ, но даже предвидѣлся свободный остатокъ въ 1.238.814 рублей.*

Сокращеніе доходовъ казны въ 1808 г.

Нужно замѣтить при этомъ, что Императоръ Александръ I еще до присоединенія Финляндіи сократилъ доходъ казны. Объявленіемъ отъ 12 Марта 1808 года и дополнительнымъ къ нему объявленіемъ отъ 3 Іюля 1808 года города были освобождены отъ такъ называемой малой или внутренней таможенной пошлины и отъ платежа нѣкоторыхъ мелкихъ акцизовъ, а вся страна отъ

платежа такъ называемаго чрезвычайнаго налога (общей имущественной и подоходной подати), вотированнаго шведскимъ риксдагомъ 1800 года. Убыль въ доходахъ казны, происшедшая отъ упраздненія малой таможенной пошлины и мелкихъ акцизовъ, была возмѣщена указанной выше вакантной податью.

Имущественная и подоходная подать 1800 года не принадлежала къ числу обыкновенныхъ доходовъ казны.

Милиціонный фондъ.

Доходы отъ казенныхъ земель, отведенныхъ на содержаніе милиціи въ XVII столѣтіи, и вакантная подать (съ пассеволантной) составили въ 1810 году особый такъ называемый *милиціонный фондъ*. Средства его были предназначены на содержаніе финскихъ войскъ. Но такъ какъ поселенныя войска до Крымской войны не собирались, то только одна часть милиціонныхъ средствъ шла на содержаніе вербованныхъ финскихъ войскъ въ 1812 году, а затѣмъ стрѣлковаго баталіона, названнаго впослѣдствіи финскимъ гвардейскимъ стрѣлковымъ баталіономъ, и на содержаніе финскаго морскаго экипажа. Свободныя же суммы милиціоннаго фонда были выдаваемы въ ссуду землевладѣльцамъ и промышленникамъ края.

Всѣ обыкновенные доходы казны, не поступавшіе въ милиціонный фондъ, составили такъ называемый «*общій статный фондъ*», изъ средствъ котораго покрывались всѣ остальные расходы по управленію краемъ.

Фондъ благотворительныхъ и рабочихъ заведеній.

Въ 1818 году изъ статнаго фонда былъ выдѣленъ особый фондъ—такъ называемый «*фондъ благотворительныхъ и рабочихъ заведеній*», средства котораго шли преимущественно на содержаніе незадолго предъ тѣмъ учрежденной Финляндской Паспортной Экспедиціи въ С.-Петербургѣ.

Всѣ указанные три фонда находились въ полномъ распоряженіи правительства и ихъ средства признавались обыкновенными доходами казны. До 1868 года, т. е. до передачи Финляндскаго Банка въ управленіе сейма, и прибыль отъ операцій Банка зачислялась въ обыкновенный доходъ казны.

Объединеніе фондовъ въ 1840 г.

Разъединеніе ихъ въ 1858 г.

Высочайшимъ Рескриптомъ отъ 29 Марта 1840 года милиціонный фондъ съ 1841 года былъ слитъ съ общимъ статнымъ фондомъ, а Высочайшимъ Рескриптомъ отъ 25 Января 1858 г. онъ былъ вновь отдѣленъ отъ статнаго фонда и съ тѣхъ поръ онъ остается особымъ фондомъ. До изданія закона о воинской повинности 1878 г. всѣ указанные три фонда, а также различные менѣе значительные фонды на спеціальныя нужды, какъ то: сельскохозяйственный, мануфактурный и др., образованные изъ свободныхъ остатковъ отъ статнаго фонда, были правительственными фондами, коими Монархъ распоряжался единолично. Законъ о воинской повинности 1878 года ввелъ новшество. Въ силу ст. 122 устава (коей присвоена была сила основного закона), финскія войсковыя части должны были содержаться на счетъ суммъ общаго милиціоннаго фонда, недостающія же на содержаніе войскъ суммы должны были вотироваться сеймомъ изъ средствъ, находящихся въ его распоряженіи. Такимъ образомъ, въ отклоненіе отъ Нормальнаго Штата 1696 года, расходы по военному вѣдомству наполовину вышли изъ числа такъ называемыхъ обыкновенныхъ расходовъ казны и сдѣлались зависимыми отъ народнаго представительства. Въ 1886 году были отмѣнены подати вакантная и пассеволантная, т. е. главные источники дохода общаго милиціоннаго фонда. Съ этого момента военное вѣдомство стало еще въ большую зависимость отъ сейма, ибо обыкновенные его доходы свелись къ доходамъ отъ казенныхъ имуществъ милиціоннаго вѣдомства (т. е. земель бывшей поселенной арміи). На сеймѣ 1877—1878 года было заявлено сословіями, что они признаютъ необходимымъ взамѣнъ предполагавшагося уже тогда упраздненія указанныхъ двухъ податей, вакантной и пассеволантной, установить особый имущественный налогъ, но, по причинамъ мнѣ неизвѣстнымъ, это намѣреніе не осуществилось и обыкновенные доходы казны сократились на значительную сумму.

Ст. 122 Устава о воинской повинности 1878 г.

Отмѣна податей вакантной и пассеволантной въ 1886 г.

Сеймовые фонды.

Сеймовые фонды, т. е. фонды, средства коихъ находятся въ распоряженіи сейма, слѣдующіе: 1) фондъ временныхъ налоговъ, 2) фондъ налога на винокуреніе и 3) фондъ коммуникаціонный.

Всѣ три фонда созданы послѣ 1863 года, по возстановленіи дѣятельности народнаго представительства.

Фондъ временныхъ налоговъ. Фондъ коммуникаціонный.

Фондъ временныхъ налоговъ образованъ въ 1864 году, фондъ налога на винокуреніе въ 1865 году, а фондъ коммуникаціонный въ 1873 году. Появленіе и развитіе этихъ фондовъ привело къ сокращенію обыкновенныхъ доходовъ казны.

Ростъ ихъ за счетъ общаго статнаго фонда.

Прежде всего началось постепенное передвиженіе доходовъ отъ налога на винокуреніе изъ статнаго фонда въ фондъ временныхъ налоговъ.

Налогъ на винокуреніе.

До 1865 года этотъ налогъ почитался обыкновеннымъ доходомъ казны, въ качествѣ налога, замѣнившаго собой еще въ шведскую эпоху винокуренную регалію, принадлежавшую Королю.

Въ 1865 году въ порядкѣ сеймоваго законодательства взамѣнъ налога на домашнее винокуреніе, введеннаго въ 1800 году, былъ введенъ акцизъ на производство и продажу спирта и спиртныхъ напитковъ. Поступленія по этому налогу были записаны въ счетъ особаго фонда, но законъ 2 Марта 1865 года, введшій этотъ новый налогъ, установилъ правило, въ силу котораго часть дохода отъ налога, равная доходу, который получался статнымъ фондомъ отъ отмѣненнаго налога на домашнее винокуреніе, а именно 660.000 марокъ ежегодно, должна зачисляться въ доходы статнаго фонда. Это правило дѣйствовало до 1895 года, но съ означеннаго года это перечисленіе съ согласія правительства прекратилось и помянутая сумма поступаетъ въ фондъ временныхъ налоговъ. Съ этого же года фондъ налога на винокуреніе, въ сущности, пересталъ существовать, какъ особый фондъ, и составляетъ только особую рубрику въ бухгалтерскихъ книгахъ.

Часть доходовъ фонда перечисляется въ фондъ временныхъ налоговъ, часть въ фондъ коммуникаціонный и, наконецъ, часть передается въ пособіе общинамъ, городскимъ и сельскимъ.

Указанная выше убыль въ доходахъ статнаго фонда, обусловленная уступкой 660.000 марокъ фонду временныхъ налоговъ, ничѣмъ не возмѣщена, что является несомнѣннымъ нарушеніемъ принципа неприкосновенности королевскихъ (Монаршихъ) доходовъ, установленнаго указанными выше старинными основными законами (отдѣломъ о королѣ Общаго Уложенія 1442 года и Формой Правленія 1772 года).

Что касается фонда временныхъ налоговъ, то и онъ увеличился за счетъ статнаго фонда. Строго говоря, онъ долженъ бы имѣть только одинъ источникъ—чрезвычайные налоги, принимаемые на себя (какъ принято выражаться въ Швеціи и Финляндіи) народомъ въ лицѣ его представительства. Таковымъ чрезвычайнымъ налогомъ была общая имущественная подать, отмѣненная Императоромъ Александромъ I въ 1808 году.

Таковымъ чрезвычайнымъ налогомъ былъ и налогъ на недвижимость и доходы, установленный постановленіемъ сейма 1863—1864 г.г. и отмѣненный сеймомъ 1885 г. Доходъ отъ этого налога равнялся въ первые годы его взиманія—500.000 марокъ, а въ послѣдніе годы (взиманіе прекращено въ Январѣ 1886 года)—900.000 марокъ, приблизительно. Остальные доходы фонда временныхъ налоговъ отчасти прежде принадлежали статному фонду, отчасти по существу своему отнюдь не имѣютъ характера «временныхъ налоговъ» и должны бы считаться обыкновенными доходами казны.

Гербовый сборъ.

Доходы эти слѣдующіе: 1) Гербовый сборъ. До 1878 года гербовый сборъ принадлежалъ къ числу доходовъ статнаго фонда. Сеймъ неоднократно предъявлялъ претензіи на причисленіе гербоваго сбора къ числу рессурсовъ фонда временныхъ налоговъ, но Императоръ Александръ II каж-

дый разъ отклонялъ эту просьбу и еще въ 1872 году издалъ Манифестъ (9 Декабря), въ коемъ Онъ, ссылаясь на древній обычай и на заключеніе Боргоскаго Сейма 1809 г., объявилъ, что онъ сохраняетъ за собой право располагать гербовою пошлиной наравнѣ съ другими доходами статнаго вѣдомства, ко благу и пользѣ Великаго Княжества.

Однако, черезъ 6 лѣтъ, Верховная Власть уступила и признала за гербовымъ сборомъ характеръ временнаго налога. Первоначально не весь доходъ отъ гербоваго сбора перешелъ въ распоряженіе сейма; 475.000 марокъ поступили въ статный фондъ, но затѣмъ и это отчисленіе было прекращено, и нынѣ весь доходъ отъ гербоваго сбора въ размѣрѣ 3.000.000 марокъ поступаетъ въ фондъ временныхъ налоговъ.

Остальные доходы фонда временныхъ налоговъ.

2) налогъ на напитки, приготовленные изъ солода (т. е. акцизъ на пиво), который въ шведское время считался обыкновеннымъ доходомъ казны, ибо взимался во имя винокуренной регаліи, 3) сборъ съ игральныхъ картъ и 4) промысловый налогъ на иностранцевъ, вотированный сеймомъ въ 1886 г. Когда взиманіе общаго подоходнаго налога, установленнаго въ 1865 году, было прекращено, то сеймъ сохранилъ только налогъ на промысловыя занятія не финляндскихъ гражданъ. Этотъ сборъ и есть указанный выше промысловый налогъ; фактически, благодаря торговымъ трактатамъ, онъ болѣе не взимается.

Въ росписи на 1908 годъ въ числѣ «временныхъ» промысловыхъ налоговъ упомянутъ только сборъ съ распивочной продажи хлѣбнаго вина. Такъ какъ этотъ сборъ неразрывно связанъ со всей системой обложенія винокуренія, то онъ поступаетъ въ фондъ налога на винокуреніе.

Въ 1878 году взимался еще одинъ чрезвычайный налогъ, поступавшій по счетамъ фонда временныхъ налоговъ. То былъ чрезвычайный подоходный налогъ, вотированный

сеймомъ въ пользу Россійскаго Краснаго Креста на время послѣдней восточной войны.

Въ 1871 году сеймъ постановилъ взимать взамѣнъ мореходной пошлины (установленной единолично Государемъ Императоромъ въ 1859 году на уплату вознагражденія Даніи за отмѣну Зундской пошлины), взиманіе которой должно было прекратиться въ 1872 году, такъ называемый чрезвычайный мореходный налогъ. Это было вторженіемъ въ прерогативу Монарха назначать и взимать таможенныя пошлины. Императоръ Александръ II согласился, но съ оговоркой, что онъ на этотъ разъ разрѣшаетъ взиманіе налога въ пользу фонда временныхъ налоговъ на три года, сохраняя за Собою исключительно Монарху принадлежащее право таможеннаго законодательства, и ставя сейму на видъ таковое превышеніе власти, сеймомъ допущенное.

На этотъ разъ Верховная Власть отстояла свою прерогативу.

До реформы Финляндскаго Банка, произведенной въ 1868 году, чистая прибыль отъ операцій Банка поступала въ статный фондъ. Но съ 1868 года эта прибыль поступаетъ согласно постановленію сейма, основанному каждый разъ на отчетѣ, представляемомъ правленіемъ Банка, въ фондъ временныхъ налоговъ.

Здѣсь идетъ рѣчь, конечно, только о той части прибыли, которая не отчисляется въ запасный капиталъ Банка.

Доходы коммуникаціоннаго фонда.

Коммуникаціонный фондъ. Онъ образованъ въ силу Высочайшаго объявленія отъ 2 Октября 1873 года. Въ этотъ сеймовый фондъ поступаютъ: 1) чистый доходъ отъ налога на винокуреніе и 2) доходы отъ эксплоатаціи путей сообщенія, сооруженныхъ на средства, вотированныя сеймомъ, или за счетъ займовъ, заключенныхъ подъ гарантіей сейма. Суммы фонда употребляются на покрытіе расходовъ по эксплоатаціи и ремонту желѣзныхъ дорогъ, на новыя желѣзнодорожныя сооруженія и, наконецъ, на уплату про-

центовъ по желѣзнодорожнымъ займамъ, заключеннымъ подъ гарантіей сейма и на погашеніе сихъ займовъ.

До 1886 года часть доходовъ отъ эксплоатаціи желѣзнодорожной линіи Гельсингфорсъ—Тавастгусъ—С.-Петербургъ поступала въ статный фондъ. Въ силу Высочайшаго объявленія отъ 25 Января 1886 года и эта часть желѣзнодорожнаго дохода, наравнѣ съ остальною частью, поступаетъ въ коммуникаціонный фондъ.

Распредѣленіе доходовъ казны между правительственными и сеймовыми фондами.

Доходы казны распредѣляются между правительственными и сеймовыми фондами слѣдующимъ образомъ (въ основаніе разсчета принята роспись 1908 года, причемъ не приняты во вниманіе перечисленія изъ одного фонда въ другой и позаимствованія изъ капиталовъ фондовъ):

Доходы правительственныхъ фондовъ (общаго статнаго и милиціоннаго):

Доходы съ казенныхъ земельныхъ имуществъ (со включеніемъ доходовъ съ казенныхъ рыбныхъ ловель)—1.444.000 марокъ.

Доходы съ казенныхъ лѣсовъ—8.600.000 м.

Сборъ съ каналовъ—800.000 м.

Проценты съ капиталовъ—1.390.000 м.

Прямые налоги:

Поземельные—3.396.000 м.

Промысловые—495.000 м.

Личные—2.160.000 м.

Косвенные налоги:

Таможенныя пошлины—43.410.000 м.

Акцизы (по терминологіи росписи):

Сборъ съ клейменія игральныхъ картъ—25.000 м.

Пошлины различнаго рода—785.000 м.

Доходы отъ почтовой регаліи—6.000.000 м.

Маячный сборъ—1.200.000 м.

Плата за пользованіе больницами и учебными заведеніями—1.119.000 м.

Штрафы и пени—220.000 м.

Выкупные платежи—265.000 м.

Доходъ отъ типографій, оффиціальныхъ газетъ и различные мелкіе сборы—1.028.000 м.

Возмѣщеніе казнѣ за произведенныя авансомъ выдачи—586.000 м.

Пособіе отъ общинъ—588.400 м.

Поступленія по начетамъ и разныя мелкія поступленія—22.200 м.

Случайные доходы—151.000 м.

Общая сумма доходовъ по правительственнымъ фондамъ—73.654.600 м.

Доходы сеймовыхъ фондовъ:

Доходъ съ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ—39.000.000 м.

Проценты съ капиталовъ—110.000 м.

Промысловые налоги (сборы съ распивочной продажи вина)—25.000 м.

Акцизы—9.110.000 м.

Гербовый сборъ—3.000.000 м.

Мелкія поступленія—91.400 м.

Поступленія отъ обществъ раздробительной продажи крѣпкихъ напитковъ—1.000.000 м.

Отчисленіе изъ чистой прибыли Финляндскаго Банка—7.789.470 м.

Общая сумма доходовъ по сеймовымъ фондамъ—60.125.870 м.

Общая сумма всѣхъ текущихъ доходовъ казны—133.780.470 м.

Распредѣленіе расходовъ.

Расходы: Общая сумма ординарныхъ расходовъ казны исчислена въ 114.804.370 м.

Изъ нихъ слѣдующіе расходы покрываются цѣликомъ изъ сеймовыхъ фондовъ: проценты по займамъ

(6.248.700 м.), расходы по эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ (36.900.000 м.) и сеймовые расходы (1.115.000 м.). Слѣдовательно, изъ общей суммы сеймовыхъ доходовъ идутъ на покрытіе спеціально отнесенныхъ на сеймовые фонды расходовъ—44.263.600 м.

Свободный остатокъ сеймовыхъ доходовъ по ординарной росписи исчисленъ въ 9.667.810 мар. Слѣдовательно, на покрытіе остальныхъ казенныхъ расходовъ совмѣстно съ доходами правительственныхъ фондовъ идутъ изъ сеймовыхъ доходовъ только 6.194.360 м.

Правительственные доходы покрываютъ цѣликомъ расходы по слѣдующимъ отдѣламъ росписи: отдѣлу первому (суммы въ распоряженіи Его Величества и дворцовыя зданія), отдѣлу третьему (органы правительства), отдѣлу четвертому (судебныя учрежденія и отрасли управленія, подвѣдомственныя Экспедиціи Юстиціи), по пятому отдѣлу (отрасли управленія, подвѣдомственныя Гражданской Экспедиціи), по восьмому (военные расходы), по десятому отдѣлу (отрасли управленія, подвѣдомственныя Экспедиціи Сельскаго Хозяйства) и по тринадцатому отдѣлу (отрасли управленія, подвѣдомственныя Канцеляріи Хозяйственнаго Департамента).

Расходы по остальнымъ отдѣламъ распредѣлены между правительственными и сеймовыми доходами, причемъ, какъ указано выше, сравнительно небольшая часть отпускается изъ сеймовыхъ фондовъ.

Свободные остатки по фондамъ.

Въ росписи на 1908 годъ исчислены остатки:

По статному фонду	15.104.811	м.	35 п.
По милиціонному фонду . .	5.780.318	»	59 »
По фонду временныхъ налоговъ	7.017.470	»	65 »
По коммуникаціонному фонду	2.650.340	»	00 »
Итого остатковъ	30.552.940	м.	59 п.

Часть этихъ остатковъ, какъ и въ прежніе годы, отпущена на покрытіе расходовъ по экстраординарной росписи.

Изъ остатковъ статнаго фонда отпущено 12.774.182 м. 99 п., изъ коихъ выдано пособія въ Государственное Казначейство на военныя нужды 10.619.681 м. 46 п.

Изъ остатковъ по милиціонному фонду отпущено 5.780.318 м. 54 п., то есть весь остатокъ, который внесенъ въ Государственное Казначейство въ качествѣ пособія на военныя нужды.

На тотъ же предметъ отпущено изъ остатковъ по фонду временныхъ налоговъ 3.600.000 м.

Кромѣ того, изъ свободныхъ остатковъ статнаго фонда отпущено на разныя надобности (въ экстраординарной росписи) 2.254.301 м. 53 п.

Такимъ образомъ, остатокъ по статному фонду сократился на 12.873.982 м. 99 п., такъ что, въ концѣ концовъ, дѣйствительный остатокъ по статному фонду опредѣлился въ 2.230.828 м. 36 п.

Остатокъ по милиціонному фонду исчерпанъ цѣликомъ, а по фонду временныхъ налоговъ чистый остатокъ опредѣлился въ 3.417.470 м. 65 п.

Но этимъ не сказано, что означенные свободные остатки дѣйствительно останутся въ числѣ рессурсовъ казны къ 1 Января 1909 г.

Почти всегда, послѣ утвержденія росписей ординарной и экстраординарной, въ теченіе года отпускаются еще сверхсмѣтные кредиты, которые въ общей сложности достигаютъ очень почтенной цифры.

Дополнительныя росписи.

Такъ, въ 1906 г., въ Сборникѣ Постановленій Великаго Княжества Финляндскаго (№ 67) опубликованы: 1) добавленіе къ ординарной росписи на 1906 г. и 2) добавленіе къ экстраординарной росписи.

По этимъ дополнительнымъ росписямъ отпущено изъ статнаго фонда 3.557.155 м. 65 п., а изъ сеймовыхъ фондовъ 8.900.760 м.

По росписи (ординарной) 1906 г. исчисленъ былъ остатокъ по статному фонду въ 8.368.962 м. 31 п.

На покрытіе расходовъ по экстраординарной росписи изъ этого остатка отпущено было 1.598.200 м.

Слѣдовательно къ концу года осталось свободнаго остатка по статному фонду 3.183.606 м. 66 п.

Остатокъ по сеймовымъ фондамъ, по росписи 1906 г. равнявшійся 5.429.040 м., былъ полностью исчерпанъ сверхсмѣтными кредитами; они даже превысили его, причемъ изъ дополнительныхъ росписей не усматривается, изъ какихъ источниковъ было покрыто это превышеніе.

III. Финансовыя прерогативы Монарха и бюджетныя права сейма.

Объемъ финансовыхъ прерогативъ Монарха.

Объемъ финансовыхъ прерогативъ Монарха опредѣляется отчасти обычнымъ правомъ, отчасти нормами писаннаго права, то есть старинными шведскими основными законами. Изъ нихъ главные: Общее Уложеніе 1442 г. (такъ называемый Королевскій отдѣлъ въ составѣ этого Уложенія, въ особенности ст. 5 *), Форма Правленія 1772 г. и Актъ Соединенія и Безопасности 1789 г.

Право обложенія налогами и повинностями.

Согласно дѣйствующему въ Финляндіи по волѣ Россійскихъ Монарховъ шведскому публичному праву (ст. 45 Ф. Правл. 1772 г.), Монархъ не можетъ наложить на подданныхъ какихъ либо военныхъ налоговъ, контрибуцій, новыхъ поборовъ **) и другихъ податей безъ вѣдома и добровольнаго желанія и согласія народнаго представительства, за исключеніемъ «только тѣхъ несчастныхъ случаевъ, когда совершено нападеніе непріятеля на государство». Тогда «Его Величество имѣетъ право принимать мѣры, которыя соотвѣтствуютъ пользѣ государства и выгодамъ его подданныхъ. Но какъ только окончилась война,

---

*) Содержаніе ст. 5 Королевскаго отдѣла Общаго Уложенія 1442 года приведено выше въ главѣ II, стр. 17.

**) Слово поборъ имѣетъ здѣсь двоякій смыслъ: оно означаетъ какъ налогъ или реальную повинность, такъ и наборъ рекрутъ.

должны быть собраны Государственные Чины, и новые налоги, вызванные войною, тотчасъ прекращаются». Это общее правило повторено въ ст. 5 Акта Соединенія и Безопасности 1789 года, въ которой говорится: «Такъ какъ истинная свобода состоитъ въ томъ, чтобы непринужденно приносить на содержаніе Государства то, что считаешь нужнымъ, то шведскій народъ имѣетъ неоспоримое право совѣтоваться объ этомъ съ королемъ, уговариваться, отказывать и соглашаться».

Установленіе прямыхъ налоговъ.

Эти двѣ нормы, какъ въ шведскую эпоху, такъ и послѣ завоеванія Финляндіи въ 1809 г. и присоединенія ея къ Россіи, понимались такъ, что Монархъ не имѣетъ права собственною властью налагать «*постоянныхъ прямыхъ налоговъ*». Но отъ Монарха зависитъ установленіе, взиманіе и отмѣна пошлинъ двоякаго рода: 1) пошлинъ, имѣющихъ значеніе платы за пользованіе казенными учрежденіями и за услуги правительственныхъ органовъ, то есть канцелярскихъ и судебныхъ пошлинъ всѣхъ категорій (за исключеніемъ гербоваго сбора, который, какъ указано выше, съ 1878 г. устанавливается Монархомъ и сеймомъ совмѣстно), пошлинъ лоцманскихъ и маячныхъ, за пользованіе каналами, почтовой платы (за пересылку писемъ, пакетовъ и за провозъ пассажировъ при содѣйствіи почтовой или ямской гоньбы), и платы за проѣздъ по желѣзнымъ дорогамъ; 2) пошлинъ, имѣющихъ характеръ косвеннаго налога, то есть таможенныхъ пошлинъ.

Право Монарха устанавливать пошлины.

Таможенныя пошлины.

До реформъ 1865 г. характеръ пошлины имѣлъ также акцизъ на домашнее винокуреніе, ибо онъ былъ платежемъ за право домашняго винокуренія, дарованное землевладѣльцамъ въ 1800 г.

Различныя пошлины, носящія названіе налоговъ.

Юридическую природу пошлинъ имѣютъ также: 1) платежи за пользованіе учебными заведеніями (Университетомъ, Политехническимъ Институтомъ, средними и низшими учебными заведеніями), 2) сборъ съ сельскихъ торговцевъ, потому что онъ въ сущности плата за привилегію, данную Монархомъ въ изъятіе отъ общаго правила,

что торговля можетъ быть производима въ качествѣ постояннаго промысла только въ городахъ, и 3) сборъ съ аптекарей, ибо право содержать аптеку также считается дарованной Монархомъ привилегіей.

Распоряженіе этими источниками доходовъ всецѣло предоставлено Монарху.

Права Монарха въ отношеніи обыкновенныхъ прямыхъ налоговъ и въ отношеніи доменъ.

Иной характеръ имѣетъ власть Монарха въ отношеніи двухъ другихъ источниковъ обыкновенныхъ доходовъ: 1) постоянныхъ или обыкновенныхъ прямыхъ налоговъ и 2) казенныхъ земель, угодій и оброчныхъ статей.

Доходы изъ этихъ источниковъ поступаютъ въ такъ называемые правительственные фонды (общій статный и милиціонный), и этими доходами Монархъ распоряжается по своему усмотрѣнію «на пользу и благо края». Но Его финансовая власть въ данной области ограничена въ томъ отношеніи, что Онъ не можетъ отмѣнить единоличною властью обыкновенный прямой налогъ или безвозмездно отчуждать казенныя земли, ибо это привело бы къ сокращенію обыкновеннаго дохода Короны и умаленію правъ Преемника Престола. Преемникъ Престола имѣлъ бы право потребовать возстановленія отмѣненныхъ налоговъ и возвращенія въ казну отчужденныхъ земель (ст. 5 Королевскаго отдѣла Общаго Уложенія 1442 г.) *).

Къ сказанному выше о пошлинахъ необходимо прибавить еще слѣдующее замѣчаніе: тарифъ платы за провозъ пассажировъ и грузовъ по казеннымъ желѣзнымъ дорогамъ, вслѣдствіе того, что она имѣетъ характеръ пошлины, устанавливается властью Монарха. Но Монархъ не имѣетъ права сократить плату по усмотрѣнію, а тѣмъ менѣе отмѣнить ее, ибо доходъ отъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ поступаетъ въ коммуникаціонный фондъ, находящійся въ распоряженіи сейма, и этими доходами обезпечены платежи процентовъ и погашенія по желѣзнодорожнымъ займамъ, заключеннымъ «подъ гарантіей сейма».

*) См. стр. 17.

Объемъ финансовыхъ прерогативъ Монарха въ настоящее время.

Такимъ образомъ, использованіе финансовой прерогативы Монарха въ различномъ ея объемѣ даетъ слѣдующую картину.

I категорія обыкновенныхъ доходовъ казны.

I. Обыкновенные доходы казны, источниками коихъ Монархъ распоряжается единолично и неограниченно *):

1) сборъ по каналамъ	800.000 м.
2) пошлины, названныя въ росписи промысловыми налогами: сборъ съ сельскихъ торговцевъ и сборъ съ аптекарей	495.000 »
3) сборъ съ клейменія игральныхъ картъ .	25.000 »
4) сборъ съ наслѣдственныхъ имуществъ .	60.000 »
5) пошлины различныхъ наименованій . .	594.000 »
6) различные доходы (отъ оффиціальныхъ газетъ и типографій)	423.000 »
7) плата за пользованіе больницами и учебными заведеніями	1.119.000 »
8) почтовый сборъ	6.000.000 »
9) маячный сборъ	1.200.000 »
10) доходы таможеннаго вѣдомства (ввозная пошлина, вывозная пошлина, пильный сборъ, канцелярскія пошлины и мелкіе сборы)	43.410.000 »
Итого сумма доходовъ первой категоріи . .	54.126.000 м.

II категорія обыкновенныхъ доходовъ казны.

II. Обыкновенные доходы казны, коими Монархъ распоряжается единолично, но источники коихъ не могутъ быть Имъ сокращены или измѣнены, или упразднены:

1) Доходы съ земельныхъ владѣній казны .	1.354.000 м.
2) Доходы съ оброчныхъ статей (рыбныхъ ловель)	90.000 »
3) Доходы съ казенныхъ лѣсовъ	8.600.000 »
4) Поземельные налоги	3.396.000 »

*) Цифровыя данныя взяты изъ росписи 1908 г.

5) Личные налоги	2.160.000 м.
6) Центональный сборъ	140.000 »
7) Штрафныя деньги и пени	220.000 »
8) Выкупные платежи	265.000 »
Итого сумма доходовъ второй категоріи . .	16.205.000 м.
Общая сумма доходовъ, находящихся въ распоряженіи Монарха	70.331.000 м.

То есть около 56% всей суммы доходовъ *).

Порядокъ распоряженія доходами сеймовыхъ фондовъ.

Что касается доходовъ, которые поступаютъ въ такъ называемые сеймовые фонды (фондъ временныхъ налоговъ, фондъ налога на винокуреніе и фондъ коммуникаціонный), то относительно ихъ нельзя не признать, что большая часть изъ нихъ имѣетъ весьма неопредѣленный правовой характеръ. Только однимъ изъ этихъ доходовъ сеймъ распоряжается самостоятельно: прибылью отъ операцій Финляндскаго Банка. Съ 1868 г. Банкъ состоитъ въ завѣдываніи и подъ отвѣтственностью сейма. Наблюденіе надъ управленіемъ Банка принадлежитъ уполномоченнымъ отъ сейма (Сеймовый Уставъ 1906 г., гл VI, § 74).

Что касается остальныхъ доходовъ сеймовыхъ фондовъ, то о самостоятельномъ распоряженіи ими сейма рѣчи быть не можетъ, такъ какъ и установленіе новыхъ, такъ называемыхъ временныхъ, налоговъ и опредѣленіе размѣра ихъ взиманія зависитъ отъ совокупнаго рѣшенія Монарха и сейма. Новые временные налоги могутъ быть введены, уже существующіе измѣнены или отмѣнены, какъ вслѣдствіе пропозиціи Верховной власти, такъ и вслѣдствіе «моціи» депутатовъ сейма, но для вступленія въ силу принятой пропозиціи или одобренной моціи необходима санкція Монарха.—Въ настоящее время доходы сеймовыхъ фондовъ относятся къ двумъ категоріямъ: 1) доходы отъ казенныхъ промысловыхъ предпріятій: то есть доходы съ казенныхъ

*) Въ разсчетъ не приняты пособія отъ общинъ по статному фонду.

желѣзныхъ дорогъ (по росписи на 1908 годъ—39.000 000 м.) и 2) косвенные налоги: а) налогъ преимущественно на обращеніе, называемый гербовымъ сборомъ (по росписи 1908 г.—3.000.000 м.); б) акцизы: сборъ съ производства хлѣбнаго вина (7.060.000 м.), сборъ съ солодовыхъ напитковъ (2.000.000 м.), сборъ съ распивочной продажи хлѣбнаго вина (25.000 м.), сборъ съ игральныхъ картъ (50.000 м.), сборъ по надзору за спиртоочистительными заводами и за денатурированіемъ спирта (90.000 м.), и поступленіе изъ частнаго дохода обществъ раздробительной и распивочной продажи крѣпкихъ напитковъ (1.000.000 м.) *).

Налогъ на недвижимость и доходы 1865—1886 г.г.

Съ 1865—1886 г.г. въ числѣ временныхъ налоговъ фигурировалъ прямой налогъ: то есть налогъ на недвижимости и доходы, съ весьма низкими окладами. Въ 1865 г. онъ далъ 500.000 м., а въ 1885 г. 900.000 м. Согласно традиціоннымъ взглядамъ, унаслѣдованнымъ отъ шведской эпохи, только этотъ налогъ имѣлъ, дѣйствительно, характеръ временнаго или чрезвычайнаго налога. Остальные «временные» налоги по финансовому своему характеру суть постоянные обыкновенные налоги, получившіе названіе временныхъ лишь потому, что они вотируются сеймомъ на каждый бюджетный періодъ. Они въ большинствѣ случаевъ не пріурочены къ покрытію какихъ либо опредѣленныхъ расходовъ, а поступаютъ въ общую сумму доходовъ казны по книгамъ Статсъ-Конторы и подчиненныхъ ей мѣстныхъ казначействъ и кассъ спеціальныхъ сборщиковъ.

Въ бюджетномъ правѣ Финляндіи имѣется одинъ весьма спорный вопросъ, а именно—вопросъ о томъ, какъ поступить, если сеймъ не вотируетъ временныхъ налоговъ для пополненія обыкновенныхъ доходовъ, если таковые оказываются недостаточными для покрытія расходовъ казны. Статьи 57 и 61 Сеймоваго Устава 1906 г. говорятъ о по-

*) Раздробительная и распивочная продажа крѣпкихъ напитковъ организована въ Финляндіи на началахъ, такъ называемой, Готенбургской системы.

рядкѣ обсужденія и рѣшенія вопросовъ объ отбываніи временныхъ или постоянныхъ налоговъ, подлежащихъ рѣшенію сейма. Изъ статьи 57 явствуетъ, что сеймъ имѣетъ право рѣшать вопросъ о вотированіи временныхъ налоговъ въ отрицательномъ смыслѣ.—Независимо отъ того, что правительство имѣетъ возможность и право употребить на покрытіе дефицита сбереженія и капиталы правительственныхъ доходовъ, нужно признать, что сохранила свою силу ст. 46 Формы Правленія 1772 г., въ которой сказано: «если въ теченіе сейма не будетъ утверждено новыхъ налоговъ, то налогъ можетъ оставаться прежнимъ».

Это правило сохраняетъ силу тѣмъ болѣе, что, какъ сказано выше, почти всѣ т. наз. «временные налоги» по существу своему суть постоянные налоги, внезапная отмѣна которыхъ едва ли возможна какъ съ точки зрѣнія фискальной, такъ и соціально-экономической.

Общая сумма доходовъ (валовая) отъ временныхъ налоговъ по росписи 1908 г. — 52.225.000 м., то есть около 42%. (Не приняты въ разсчетъ различныя позаимствованія изъ сбереженій фондовъ, начеты и пособія отъ общинъ).

Наконецъ, какъ отмѣчено выше, совершенно особнякомъ стоятъ доходы отъ операцій Финляндскаго Банка. По росписи 1908 г. изъ нихъ позаимствовано 7.789.470 марокъ.

Что касается долга финляндской казны, то капитальная сумма этого долга къ 1 Января 1907 г. равнялась 138.964.225,05 м. **Долгъ финляндской казны.**

Расходы по платежу процентовъ (и мелкіе расходы по займамъ) въ росписи 1908 г. показаны въ размѣрѣ 6.248.700 марокъ.

Займы финляндской казны, коимъ ведется счетъ по коммуникаціонному фонду, заключены изъ $3^1/_2$—4% *).

Казенные займы въ Финляндіи заключаются съ согласія сейма. Это правило введено Императоромъ **Порядокъ заключенія займовъ.**

*) За исключеніемъ внутренняго займа 1868 г., заключеннаго изъ 6%.

Александромъ II, который въ рѣчи при открытіи сейма 1863 г. сказалъ:

«Mon désir est toutefois qu'à l'avenir aucun nouvel emprunt ne soit fait sans la participation des Etats du grand-Duché, à moins qu'une invasion inopinée de l'ennemi ou quelque autre malheur public imprévue ne Nous en fasse une nécessité».

До 1863 г. цѣлый рядъ займовъ былъ заключенъ по единоличному повелѣнію Монарха.

Финляндская роспись доходовъ и расходовъ (какъ ординарныхъ, такъ и экстраординарныхъ) получаетъ законную силу лишь съ момента ея утвержденія Монархомъ.

Порядокъ установленія расходовъ.

Что касается предметовъ расходовъ, то они устанавливаются двоякимъ образомъ: Монархомъ единолично и Монархомъ по соглашенію съ сеймомъ.

Монархъ единолично устанавливаетъ расходы, покрываемые обыкновенными доходами.

Въ одномъ изъ старинныхъ шведскихъ законовъ, имѣющемъ характеръ основного закона (Форма Правленія 1772 г., § 50), сказано, что казенныя суммы употребляются на благо и пользу государства («края» съ 1809 г.). Слова «польза и благо края» употребляются и въ ст. 27 Сеймоваго Устава 1906 г.

Понятіе «пользы и блага края».

Поскольку обыкновенные расходы покрываются обыкновенными доходами, Монархъ единолично и самовластно рѣшаетъ вопросъ о томъ, чего въ данномъ случаѣ требуютъ польза и благо края. Какіе либо связывающіе Его волю критеріи на этотъ счетъ не содержатся въ законахъ края. Поэтому Монархъ по своему усмотрѣнію опредѣляетъ расходъ и рѣшаетъ, приноситъ ли онъ пользу краю и содѣйствуетъ ли онъ его благу, косвенно или непосредственно. Во второй пропозиціи, предложенной на обсужденіе и заключеніе («simple avis») *) сейму въ Борго въ 1809 г., Императоръ Александръ I заявилъ: «Будучи

*) По объясненію М. М. Сперанскаго.

далекъ отъ мысли пользоваться публичными доходами Финляндіи для какихъ либо личныхъ интересовъ, Его Императорское Величество смотритъ на нихъ не иначе, какъ на средство для того, чтобы содѣйствовать на благо страны».

Но упомянутыя великодушныя слова означаютъ лишь одно: что Монархъ—завоеватель не желалъ использовать средствъ вновь завоеваннаго края въ интересахъ личныхъ или династическихъ. Но это не значитъ, что Онъ отрицалъ возможность привлечь Финляндію къ несенію доли финансовой тяготы, лежащей на населеніи всего Россійскаго государства. Такому толкованію противорѣчили бы слова въ ст. 4 п. 2 Фридрихсгамскаго трактата, гдѣ говорится «о правахъ и выгодахъ вновь пріобрѣтенныхъ губерній», которыя «перешли въ собственность и державное обладаніе Имперіи Россійской».

Расходы на общегосударственныя потребности.

Напротивъ, въ первые годы послѣ присоединенія Финляндіи къ Россіи предполагалось перечислять въ Имперское вѣдомство всѣ свободные остатки по Финляндіи (Высочайшій Указъ 20 Іюля 1810 г.). Исчисленная въ 1.727.817 р. 96 к. сумма остатка была внесена въ смѣту государственныхъ доходовъ на 1811 годъ.

Фактически она не поступила въ государственное казначейство, ибо оказалась израсходованной на содержаніе русскихъ войскъ въ Финляндіи. Указъ 1810 года очевидно преданъ былъ забвенію, ибо о дальнѣйшихъ перечисленіяхъ нѣтъ болѣе рѣчи, но нельзя не обратить вниманія на то обстоятельство, что во всей перепискѣ о перечисленіи свободныхъ остатковъ нѣтъ и слѣдовъ какого либо возраженія ни со стороны Сената, или его Прокурора (знаменитаго финляндскаго юриста М. Калоніуса), ни со стороны Генералъ-Губернатора.

Впрочемъ, и въ Царствованіе Императора Николая I финляндскіе доходы шли иногда на покрытіе общегосударственныхъ расходовъ. Такъ, напримѣръ, были отпущены финляндскія средства на сооруженіе крѣпости Бомарзундъ на Аландскихъ островахъ.

Въ 1859 году Императоръ Александръ II единолично опредѣлилъ долю участія Финляндіи въ выкупѣ такъ называемой Зундской пошлины, взимавшейся Даніей, и для покрытія этого расхода единолично установилъ дополнительную таможенную (мореходную) пошлину на 10 лѣтъ.

Право сейма вотировать временный налогъ.

Сеймъ не имѣетъ права собственною властью установить какой либо новый налогъ или пошлину. Слова «принять на себя новый временный налогъ», которыя иногда встрѣчаются въ оффиціальныхъ актахъ, означаютъ только, что сеймъ соглашается на вотированіе предложеннаго Верховною властью временнаго налога или на дальнѣйшее его взиманіе, или же принимаетъ моцію, внесенную въ сеймъ въ порядкѣ, указанномъ въ Сеймовомъ Уставѣ.

Временные налоги вотируются сеймомъ или на тѣ потребности, для покрытія которыхъ по заявленію Правительства ординарные статные доходы являются недостаточными (ст. 26 Сеймоваго Устава 1906 года), или вотируетъ часть доходовъ отъ временныхъ налоговъ или временный новый налогъ на опредѣленныя цѣли (ст. 43 Сеймоваго Устава). Въ послѣднемъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ актомъ «аппропріаціи» (употребляя терминъ англійскаго права) и бюджетная коммисія сейма имѣетъ, въ силу ст. 43, право высказаться объ употребленіи ассигновокъ, назначенныхъ сеймомъ для опредѣленныхъ цѣлей. Не вполнѣ ясно, имѣетъ ли сеймъ право предлагать употребленіе обыкновенныхъ доходовъ казны на покрытіе расходовъ въ иномъ порядкѣ, нежели тотъ, который установленъ въ одобренномъ Верховной властью проектѣ росписи.

Аппропріація сеймовыхъ ассигнованій.

Статьи 26 и 43 Сеймоваго Устава 1906 года.

Ст. 26 п. 2 предписываетъ: «Въ началѣ каждаго очереднаго сейма ему передается предложеніе о доставленіи средствъ на тѣ потребности, для покрытія которыхъ ординарные статные доходы являются недостаточными, для разъясненія сего къ предложенію прилагается разсчетъ ординарныхъ средствъ и потребностей казны на слѣдующій финансовый годъ».

Изъ этихъ словъ явствуетъ, что этотъ расчетъ имѣетъ характеръ неприкосновенной для сейма справки.

А въ п. 2 ст. 43 сказано: «Въ томъ же заключеніи коммисія (бюджетная) представляетъ предположенія относительно изысканія средствъ на покрытіе расходовъ, поскольку ординарные доходы казны оказываются для сего недостаточными».

Изъ текста этой статьи можно, казалось бы, сдѣлать два вывода: 1) что сеймъ имѣетъ право ходатайствовать передъ Верховной властью о дополнительномъ отпускѣ изъ статнаго фонда суммъ на покрытіе расходовъ, оказывающихся непокрытыми по росписи, и 2) что онъ имѣетъ право предложить вотированіе временныхъ налоговъ или позаимствованіе изъ прибылей Банка на тотъ случай, если Верховная власть не согласится на дополнительное ассигнованіе изъ правительственныхъ фондовъ (ихъ капиталовъ или сбереженій по заключеннымъ смѣтамъ).

Въ слѣдующей главѣ будетъ указано, къ какимъ выводамъ приходятъ финляндскіе юристы и публицисты.

Что значатъ слова: «ординарные статные доходы являются недостаточными».

Нѣсколько странными звучатъ неоднократно повторяемыя оффиціальныя заявленія о томъ, что ординарные статные доходы являются недостаточными для покрытія тѣхъ или иныхъ потребностей (о чемъ говорится и въ ст. 26 Сеймоваго Устава 1906 г.). Дѣло въ томъ, что ординарные статные доходы не только всегда покрывали расходы, отнесенные на статный фондъ, но даже превышали ихъ.

Рѣчь Императора Александра II 18 Сентября 1863 года.

Въ рѣчи Императора Александра II отъ 18 Сентября 1863 года сказано: «Отчетъ о положеніи финансовъ, который будетъ вамъ сообщенъ, докажетъ, что государственные доходы *всегда* были достаточны для покрытія текущихъ расходовъ, и что значительное увеличеніе косвенныхъ налоговъ, свидѣтельствующее объ общественномъ благосостояніи, дозволило приложить болѣе значительныя средства къ развитію матеріальныхъ и нравственныхъ силъ края».

И тѣмъ не менѣе съ 1863 года правительство обращалось къ каждому сейму съ предложеніемъ вотировать средства на покрытіе расходовъ.

Въ той же рѣчи Императора Александра II сказано далѣе: «Новые налоги, предлагаемые Мною сейму, клонятся къ тому, чтобы осуществить различныя мѣры, предназначенныя къ умноженію благосостоянія края и къ процвѣтанію народнаго образованія».

Это оригинальное теченіе въ финансовомъ хозяйствѣ Финляндіи объяснимо, кажется, только слѣдующимъ путемъ.

Съ одной стороны правительство желало привлечь къ несенію расходовъ на умноженіе благосостоянія края и на развитіе народнаго образованія всѣ классы населенія, на которые бремя податное падало далеко неравномѣрно [поземельное обложеніе организовано и донынѣ на началахъ 17 столѣтія, причемъ податныя привилегіи такъ называемыхъ обѣленныхъ или фрельзовыхъ земель объявлены основными законами неизмѣнными (въ томъ числѣ Актомъ Соединенія и Безопасности 1789 г., ст. 3)], и въ то же время правительство желало сохранить и увеличить капиталы правительственныхъ фондовъ, изъ коихъ правительство по своему усмотрѣнію выдавало ссуды на различныя общеполезныя цѣли. Съ другой стороны, сеймъ стремился отвоевать себѣ бо́льшую долю вліянія на финансовое управленіе путемъ вотированія временныхъ налоговъ на тѣ же предметы, на которые отпускались суммы изъ правительственныхъ фондовъ. Въ одномъ случаѣ эта тенденція проявилась вполнѣ опредѣленно: въ установленіи въ 1878 году правила, что расходы на содержаніе финскихъ войскъ покрываются изъ милиціоннаго фонда, а недостающія на покрытіе расходовъ суммы вотируются сеймомъ. Это правило возведено было даже на степень основного закона (ст. 122 Воинскаго Устава 1878 г.). Въ другихъ случаяхъ эта тенденція маскировалась предложеніемъ податныхъ реформъ.

И со стороны Верховной власти проявилась готовность идти на встрѣчу сеймовымъ и партійнымъ вожделѣніямъ.

Постепенное расширеніе финансовыхъ правъ сейма.

Въ указанной выше рѣчи Императоръ Александръ II заявилъ, что Онъ желаетъ расширить принадлежащее сейму право опредѣлять размѣръ и количество налоговъ.

Высочайшая инструкція 1864 г.

Эта же готовность выразилась и въ Высочайше утвержденной, 7 Декабря 1864 года, инструкціи комитету для кодификаціи основныхъ законовъ.

Въ п. 11 инструкціи сказано: «Право собственнаго наложенія податей, нынѣ уже предоставленное Земскимъ Чинамъ, можетъ, относительно экстраординарныхъ налоговъ, быть еще болѣе расширено въ такой мѣрѣ, что не только законодательство о винокуреніи, первоначально принадлежавшее исключительно Монарху, но въ послѣдствіи по временамъ зависѣвшее отъ содѣйствія Земскихъ Чиновъ, должно на будущее время подлежать обоюдному обсужденію Государя Императора и Земскихъ Чиновъ, но и общія начала таможенныхъ налоговъ могутъ быть такимъ же порядкомъ установляемы, съ тѣмъ однако, что отъ Государя Императора Одного будетъ зависѣть опредѣлять количество всякой таможенной пошлины, причемъ Государь Императоръ также предоставляетъ Себѣ Одному установить основанія и количество таможенныхъ пошлинъ, кои могутъ быть опредѣляемы для издѣлій русскаго происхожденія, ввозимыхъ изъ Имперіи въ Финляндію». Слова «обоюдное обсужденіе Государя Императора и Земскихъ Чиновъ» доказываютъ, что Монархъ едва ли имѣлъ намѣреніе уступить сейму право рѣшающаго голоса въ области таможеннаго законодательства, а хотѣлъ лишь предоставить ему право давать свой совѣтъ и заключеніе при установленіи основъ таможеннаго тарифа. Поэтому едва ли правы финляндскіе публицисты, если они ссылаются на указанный выше пунктъ инструкціи 1864 года въ доказательство, что Верховная власть обѣщала отказаться отъ историческаго ея права самостоятельно рѣшать

законодательные и административные вопросы въ области таможеннаго обложенія.

Двоякое отношеніе сейма къ вопросамъ финансоваго законодательства.

Отношеніе сейма къ вопросамъ финансоваго законодательства двояко съ точки зрѣнія формальной. Согласно ст. 75 сеймоваго устава 1906 года, если сеймъ «по поводу предложенія Государя Императора и Великаго Князя объ изданіи, измѣненіи, поясненіи или отмѣнѣ основного закона или по поводу предложенія или моціи относительно другого закона, зависящаго отъ согласнаго рѣшенія Государя Императора и Великаго Князя и сейма, постановилъ принять законопроектъ, то таковой проектъ повергается, при представленіи сейма, на Высочайшее Государя Императора и Великаго Князя благовоззрѣніе на предметъ утвержденія и изданія закона. Если же Государь Императоръ и Великій Князь не признаетъ возможнымъ утвердить проектъ безъ измѣненій, вслѣдствіе чего проектъ всецѣло останется безъ послѣдствій, то объ этомъ сообщается ближайшему, по воспослѣдованіи повелѣнія Государя Императора и Великаго Князя, сейму». Здѣсь идетъ рѣчь о тѣхъ случаяхъ, когда сеймъ выступаетъ въ роли органа съ рѣшающимъ голосомъ. Таковы случаи, когда сеймъ разсматриваетъ проекты о введеніи, измѣненіи или отмѣнѣ временныхъ и чрезвычайныхъ налоговъ. Но сеймъ можетъ по повелѣнію Монарха давать свои заключенія и по вопросамъ финансоваго законодательства, кои рѣшаются единоличной властью Монарха. Эти случаи имѣетъ въ виду часть 2 статьи 75, въ коей говорится: «Прочія, постановленныя сеймомъ рѣшенія и заключенія, содержащія отвѣтъ на переданные сейму предложенія и запросы Государя Императора и Великаго Князя, равно какъ и тѣ ходатайства на Высочайшее Имя, относительно которыхъ состоялось опредѣленіе сейма, повергаются на благовоззрѣніе Государя Императора и Великаго Князя въ видѣ представленій».

Рѣшенія и заключенія сейма.

Сеймъ, слѣдовательно, можетъ не только давать свое заключеніе по запросамъ Монарха, касающимся финансо-

выхъ дѣлъ, входящихъ въ сферу единоличнаго рѣшенія Монарха, но и обращаться по такимъ дѣламъ и вопросамъ къ Монарху съ петиціями. Однако моціи по дѣламъ этого рода не могутъ быть вносимы въ сеймъ.

Далѣе слѣдуетъ подчеркнуть, что если Монархъ по вопросамъ финансоваго законодательства, кои рѣшаются Имъ единолично, запросилъ заключеніе сейма, то это не значитъ, что данный вопросъ тѣмъ самымъ переходитъ въ сферу сеймоваго законодательства. Еще въ шведское время, при открытіи риксдаговъ 1778, 1783, 1789 и 1791 годовъ, Король Густавъ III предупреждалъ народное представительство, что требованіе Монархомъ совѣта и заключенія риксдага не означаетъ отказа Монарха отъ принадлежащаго Ему права единоличнаго рѣшенія.

Такой отказъ былъ бы нарушеніемъ ст. 5 Королевскаго Отдѣла Общаго Уложенія 1442 г., и такія претензіи со стороны сейма были бы нарушеніемъ статьи 39 Формы Правленія 1772 года, которая вмѣняетъ народному представительству въ обязанность блюсти права Монарха.

Въ какой области финансоваго законодательства сеймъ пользуется правомъ почина?

Затѣмъ слѣдуетъ отмѣтить, что право почина въ области основныхъ законовъ принадлежитъ исключительно Монарху.

Ст. 29 Сеймоваго Устава, п. 2 запрещаетъ внесеніе моцій, касающихся основныхъ законовъ. Это постановленіе имѣетъ немаловажное значеніе въ области финансоваго права. Дѣло въ томъ, что въ ст. 3 Акта Соединенія и Безопасности 1789 г. постановлено: «Въ землѣ остальной не должно быть никакой перемѣны относительно древняго свойства и дѣленія земель на фрельзовыя, скатовыя и коронныя». Эти три категоріи земель пользуются различными правами въ отношеніи поземельнаго обложенія. Поземельные налоги падаютъ цѣликомъ только на скатовыя земли. Фрельзовыя же земли (то есть обѣльныя или, какъ ихъ раньше звали, дворянскія) обложены не полнымъ окладомъ и не несутъ всѣхъ реальныхъ повинностей.

Слѣдовательно, реформа поземельнаго обложенія можетъ послѣдовать не иначе, какъ по почину Монарха.

Кстати сдѣлаю замѣтку о томъ, имѣетъ ли Сенатъ право почина въ отношеніи основныхъ законовъ. На этотъ вопросъ нельзя не отвѣтить отрицательно. Ни учрежденіе 9 Февраля 1892 года, ни дополнительное къ нему постановленіе 23 Іюля 1896 года не предоставляютъ Сенату такого права. Если въ этихъ узаконеніяхъ и встрѣчается слово «починъ», то оно употреблено неправильно и поставлено вмѣсто слова «возбужденіе законодательнаго вопроса». То есть, Сенатъ имѣетъ право, въ качествѣ мѣстнаго совѣта Монарха, во всеподданнѣйшемъ ходатайствѣ обратить вниманіе Монарха на недостатки, неясности и недомолвки въ основныхъ законахъ, но выработка проекта новаго основного закона можетъ послѣдовать не иначе, какъ по повелѣнію Монарха. Всѣ проекты основныхъ законовъ, выработанные до такого Высочайшаго повелѣнія, суть только частныя работы, не имѣющія, такъ сказать, публично-правового бытія и оффиціальному обсужденію ни въ какомъ случаѣ подлежать не могутъ.

IV. Мнѣнія финляндцевъ о границахъ бюджетныхъ правъ сейма.

Попытка финляндцевъ ограничить финансовыя прерогативы Монарха.

Уже 47 лѣтъ въ Финляндіи ведется тѣми политическими партіями и общественными группами, которыя стремятся раздробить права верховенства вообще, въ частности права финансоваго верховенства, между Монархомъ и народнымъ представительствомъ, походъ противъ нынѣшняго порядка финансоваго законодательства и управленія.

Конечная цѣль стремленій.

Означенныя партіи и группы желаютъ воспроизвести въ Финляндіи то, что достигнуто въ Швеціи. Въ Швеціи, послѣ введенія новой конституціи 1809 года и устава о риксдагѣ 1810 года, а въ особенности послѣ реформы народнаго представительства, произведенной въ 60 годахъ прошлаго столѣтія, установился такъ называемый дуали-

стическій парламентаризмъ, то есть форма правленія, при которой субъектомъ государственной власти является не Монархъ, а Монархъ и народное представительство, то есть имѣются два субъекта власти, другъ съ другомъ соперничающіе и другъ друга контролирующіе.

Предъявляются также въ Финляндіи и стремленія къ установленію чистаго парламентаризма, то есть той формы правленія, при которой Монархъ безсиленъ и вся власть сосредоточена въ рукахъ парламентскихъ партій и органа исполнительной власти, состоящаго изъ членовъ парламентскаго большинства. Но это политическое теченіе пока имѣетъ весьма мало явныхъ приверженцевъ, ибо національная вражда шведовъ и финновъ съ одной стороны и непріязнь соціалъ-демократіи къ буржуазіи съ другой побуждаютъ «чистыхъ парламентаристовъ» дѣйствовать осторожно и отказываться отъ надежды осуществить свои мечты въ болѣе или менѣе близкомъ будущемъ.

Система пропорціональныхъ выборовъ, введенная въ 1906 году новымъ закономъ о выборахъ, сама по себѣ есть препятствіе къ установленію чистаго парламентаризма. Поэтому въ средѣ политическихъ радикаловъ уже слышны голоса въ пользу замѣны этой избирательной системы другой, которая дала бы возможность абсолютному большинству распоряжаться и законодательствомъ и управленіемъ.

Если въ виду указанныхъ причинъ «чистые парламентаристы» дѣйствуютъ, такъ сказать, издали, подготовляя почву для будущаго, то подражатели новыхъ шведскихъ порядковъ уже давно выступаютъ открыто и систематично проводятъ свои взгляды въ литературѣ, прессѣ и въ сеймѣ.

Они пользуются слѣдующей тактикой.

Орудія этихъ политическихъ тенденцій: литература, пресса, сеймъ.

Литература проводитъ систематически опредѣленное толкованіе старинныхъ шведскихъ правовыхъ нормъ, пытаясь придать этимъ нормамъ такой смыслъ, который соотвѣтствовалъ бы не тѣмъ понятіямъ, которыя господствовали въ Швеціи еще въ 1809 году и которыя побу-

дили героевъ шведскаго государственнаго переворота 1809 года замѣнить шведскіе основные законы 1772 и 1789 годовъ новой конституціонной хартіей, въ ясномъ сознаніи, что эти законы обезпечивали силу Монаршей власти, а тотъ смыслъ, который могъ бы быть имъ приданъ благодаря неточности старинной юридической терминологіи. Другими словами въ старые мѣха вливается новое вино.

Доктринальное толкованіе древнихъ публично - правовыхъ нормъ.

Систематично проведенное доктринальное толкованіе подчиняетъ себѣ мысли всѣхъ почти юристовъ края и проникаетъ все расширяющейся струей и въ финляндскія правительственныя сферы. Этотъ процессъ постепеннаго заслоненія дословнаго толкованія законодательныхъ текстовъ толкованіемъ доктринальнымъ особенно замѣтенъ, если сопоставить тексты трехъ проектовъ новой формы правленія для Великаго Княжества: 1864, 1886 и 1907 годовъ. Первый изъ этихъ проектовъ еще мало отклоняется отъ правовыхъ понятій конца 18 и первой половины 19 столѣтія. Второй вступаетъ уже рѣшительно на путь новшествъ, а третій почти цѣликомъ порвалъ и съ Формой Правленія 1772 года и, въ особенности, съ Актомъ Соединенія и Безопасности 1789 года. Отъ широкихъ прерогативъ Монарха остаются одни обломки. Путь къ широкому воздѣйствію доктринальнаго толкованія въ Финляндіи особенно удобенъ, благодаря тому, что ему въ теченіе 19 столѣтія мало противодѣйствовало толкованіе аутентическое, идущее съ высоты Престола. Монаршія указанія относительно того, какъ понимать тѣ или иныя шведскія нормы въ примѣненіи къ условіямъ политической жизни Финляндіи (нѣкоторые рескрипты Императора Александра II-го, относящіеся къ концу 60 годовъ, и Высочайшія резолюціи нынѣ благополучно Царствующаго Государя Императора отъ 17 Января 1908 года), появлялись рѣдко. Одно изъ самыхъ важныхъ Монаршихъ руководящихъ указаній почти предано забвенію (это предначертаніе Императора Александра II въ инструкціи комитету

1864 года, что въ основу его работъ должна быть положена ст. 1 Акта Соединенія и Безопасности 1789 года, выставляющая, какъ краеугольный принципъ всей автономіи Финляндіи, сосредоточеніе всѣхъ функцій Верховной власти въ рукахъ Монарха). Къ этому немаловажному фактору присоединился еще одинъ. Пока въ русскихъ оффиціальныхъ сферахъ открыто ссылались на Форму Правленія и Актъ Соединенія и Безопасности, всегда представлялась возможность парализовать дѣйствіе доктринальнаго толкованія—ссылкой на текстуальный смыслъ той или другой статьи и на ея примѣненіе съ 1809 года въ самой Финляндіи. Но наступило время, когда въ ссылкахъ на эти законы усмотрѣно было что-то неосторожное, предосудительное, даже опасное. Начались снова (какъ во время сейма въ Борго) огульныя ссылки на основные законы и послѣдствія были весьма неблагопріятны. Такъ какъ Форма Правленія и Актъ Соединенія и Безопасности были изъяты изъ сферы аутентическаго толкованія, то доктринальное толкованіе усугубило свою силу и дѣйствовало безпрепятственно, усиливъ себя еще тѣмъ, что старинные основные законы, знакомые всякой финляндской избѣ, пріобрѣли характеръ гонимыхъ нормъ, а потому нормъ святыхъ.

Это замалчиваніе двухъ важнѣйшихъ основныхъ законовъ лишило Верховную власть возможности систематическими ссылками, рука объ руку съ аутентическимъ толкованіемъ, воздѣйствовать не только на воззрѣнія правительственныхъ сферъ въ Россіи, но и на правосознаніе финскаго народа. Онъ оставался безъ руководства; онъ забылъ тексты законовъ и привыкъ читать наслоившуюся на нихъ доктрину. За научной литературой, въ качествѣ популяризатора ея ученій, шла пресса, которая, какъ извѣстно, въ Финляндіи имѣетъ несравненно большее вліяніе, нежели въ коренной Россіи, благодаря болѣе широкому распространенію грамотности.

Постепенное усиленіе парламентскихъ тенденцій.

Наконецъ, въ теченіе послѣднихъ 20 лѣтъ новые взгляды проникли и въ сеймъ, который, какъ указано

будетъ ниже, еще въ 70 годахъ относился въ большинствѣ случаевъ отрицательно къ этимъ новымъ политическимъ теченіямъ.

Не требуетъ объясненій, почему борьба за новыя политическія начала сосредоточилась преимущественно около двухъ вопросовъ: вопроса о соотношеніи финансовыхъ прерогативъ Монарха и бюджетныхъ правъ сейма съ одной стороны, и вопроса объ отвѣтственности членовъ правительства передъ народнымъ представительствомъ—съ другой. Вѣдь это тѣ двѣ оси, вокругъ коихъ вертятся всѣ парламентарныя чаянія и вожделѣнія.

Литература, пресса и политическія партіи въ сеймѣ (въ особенности съ 1880 года, съ момента опубликованія программы такъ называемой либеральной партіи, тенденціи которой унаслѣдованы теперь такъ называемыми конституціоналистами) создали цѣльную политическую программу, характеризующую не столько дѣйствительное, сколько искомое положеніе, не столько право, сколько правопритязаніе. При изложеніи и оцѣнкѣ этой программы не слѣдуетъ упускать изъ виду, что нормы матеріальнаго публичнаго права Финляндіи не измѣнились. Всѣ проекты новой Формы Правленія остались проектами. Измѣнились только процессуальныя нормы дѣятельности финляндскаго сейма и его организація. Права же его расширены только въ одномъ отношеніи. Въ 1886 году сейму Императоромъ Александромъ III даровано право законодательной инціативы (т. н. право моцій) въ сферѣ общаго или сеймоваго законодательства.

«Январская» комиссія 1862.

Стремленіе расширить власть сейма въ сферѣ финансоваго законодательства и управленія проявилось уже въ средѣ такъ называемой Январской Комиссіи 1862 года. Означенная Комиссія была организована по Высочайшему повелѣнію въ видахъ разсортировки и оцѣнки законодательнаго матеріала, накопившагося со времени Боргоскаго сейма 1809 г., и для обсужденія вопроса, какіе изъ нерѣшенныхъ или назрѣвшихъ законодательныхъ вопросовъ

должны быть рѣшены въ порядкѣ сеймоваго законодательства. Несмотря на то, что Генералъ-Губернаторъ Баронъ Рокасовскій, при пріемѣ сенаторовъ и другихъ должностныхъ лицъ (11 декабря 1861 г.), по Высочайшему повелѣнію напомнилъ финляндцамъ, что цѣль, къ которой всѣ должны стремиться—благоденствіе края,—можетъ быть достигнута только при точномъ соблюденіи основныхъ законовъ края, и что всякое требованіе, выходящее за предѣлы этихъ законовъ, и всякое отступленіе отъ нихъ будетъ отвергнуто правительствомъ, какъ дѣло незаконное и вредное,—несмотря на то, что тогдашній авторитетъ по государственному праву въ Финляндіи, проф. Росенборгъ въ книгѣ «О Риксдагахъ», составленной имъ по порученію правительства, указалъ на то, что основные законы должны быть толкуемы по буквальному ихъ смыслу,—одинъ изъ членовъ Комиссіи старался доказать, что сеймъ, какъ представитель конституціоннаго народа, имѣетъ не только право согласно ст. 50 Формы Правленія 1772 года, черезъ посредство бюджетной комиссіи, знакомиться съ состояніемъ казны, но что земскіе чины имѣютъ право устанавливать всѣ главы бюджета и что имъ должно быть предоставлено право избирать на каждомъ очередномъ сеймѣ ревизоровъ для ревизіи всѣхъ казенныхъ средствъ, дабы эти ревизоры доводили о своихъ заключеніяхъ до свѣдѣнія сейма. Кромѣ того было предъявлено требованіе объ установленіи отвѣтственности членовъ Сената не только передъ Монархомъ, но и передъ сеймомъ.

Другими словами, въ 1862 году впервые высказано то требованіе, которое высказано и въ заключеніи сейма 1907 года по поводу реляціи Финансовой Экспедиціи о состояніи статныхъ суммъ.

Исходная точка парламентарныхъ домогательствъ. Ст. 50 Формы Правленія 1772.

Исходной точкой этихъ домогательствъ были двѣ статьи основныхъ законовъ: ст. 50 Формы Правленія 1772 года и ст. 5 Акта Соединенія и Безопасности. Ст. 50 гласитъ: «Комиссіямъ Государственныхъ чиновъ должно

*

быть представлено состояніе Государственной Казны, чтобы они могли удостовѣриться, что доходы употребляются къ пользѣ и благосостоянію Королевства». Ст. 5 Акта Соединенія и Безопасности 1789 г. гласитъ: «Такъ какъ истинная свобода состоитъ въ томъ, чтобы непринужденно приносить на содержаніе Государства то, что считаешь нужнымъ, то шведскій народъ имѣетъ неоспоримое право совѣтоваться объ этомъ съ Королемъ, уговариваться, отказывать и соглашаться». *).

Изъ этихъ статей, толкуемыхъ не по ихъ буквальному смыслу и не согласно съ политическими стремленіями, господствовавшими въ Швеціи въ моментъ изданія указанныхъ законовъ (по объясненію авторитетнѣйшихъ шведскихъ юристовъ Наумана, Сведеліуса, Рюдина и Фальбека Форма Правленія 1772 г. расширила власть Монарха, а Актъ Соединенія и Безопасности 1789 г. сдѣлалъ шведскаго короля почти неограниченнымъ монархомъ), дѣлаются слѣдующіе выводы.

Доводы сторонниковъ расширенія финансовыхъ правъ сейма.

1) Представленіе сейму свѣдѣній о состояніи статныхъ суммъ не есть простая информація, а есть отчетъ правительства, который можетъ и долженъ быть провѣренъ сеймомъ. Сеймъ (въ цѣломъ составѣ, а до изданія Сеймоваго Устава 1869 г. его статная комиссія) долженъ удостовѣриться, что расходы произведены на благо и пользу края. Имъ, слѣдовательно, дано право критики въ отношеніи того, правильно ли Верховная власть оцѣнила пользу и благо края. Критика сейма можетъ имѣть двоякаго рода послѣдствія: благопріятныя для правительства и не благопріятныя. Сеймъ можетъ одобрить отчетъ правительства. Но онъ можетъ его и не одобрить, сдѣлать замѣчанія и согласно этимъ замѣчаніямъ правительство должно ввести

*) Статьи шведскихъ основныхъ законовъ цитируются не по оффиціальнымъ переводамъ начала 19 столѣтія, которые крайне не точны, а по изданію П. Шиловскаго «Акты, относящіеся къ политическому положенію Финляндіи» СПБ. 1903, ибо переводы г. Шиловскаго, сдѣланные съ оригиналовъ въ Государственныхъ архивахъ Стокгольма—единственные правильные переводы.

поправки въ финансовое управленіе. Неодобреніе отчета, далѣе, можетъ привести къ отказу сейма въ вотированіи сеймовыхъ средствъ на расходы, которые не могутъ быть удовлетворены изъ правительственныхъ фондовъ. Разъ сеймъ при вотированіи временныхъ налоговъ сообразуется съ отчетомъ и расчетами правительства, то не подлежитъ же сомнѣнію, что его право критики должно быть распространено и на финансовые обороты правительственныхъ фондовъ, ибо большая или меньшая сумма сеймовыхъ ассигнованій зависитъ отъ умѣлаго и расчетливаго, или наоборотъ неумѣлаго и непроизводительнаго, хозяйничанія правительственными средствами. Такъ какъ балансъ по правительственнымъ фондамъ всегда сводился съ излишкомъ, то значитъ, что, если правительство тѣмъ не менѣе обращается къ содѣйствію сейма, оно добровольно идетъ навстрѣчу сейму и его желанію критиковать все финансовое хозяйство въ полномъ объемѣ, а не только въ узкой сферѣ сеймовыхъ фондовъ.

Наконецъ Верховная Власть объявила свою непремѣнную волю, что впредь всѣ займы будутъ заключаться не иначе, какъ съ одобренія и подъ гарантіей сейма, что и имѣетъ мѣсто съ 1864 года. Такъ какъ сумма, на которую заключается заемъ, и моментъ его заключенія стоятъ въ зависимости отъ состоянія свободныхъ остатковъ казны, и состояніе публичнаго кредита зависитъ вообще отъ большей или меньшей производительности финансоваго хозяйства, то сеймъ, какъ гарантъ займа, и вмѣстѣ съ тѣмъ (съ 1868 года) гарантъ главнаго кредитнаго института края—Финляндскаго банка, выпускающаго бумажныя деньги, долженъ имѣть право вліять на все финансовое хозяйство, иначе ему придется играть въ темную и брать на себя бремя займовъ слишкомъ тяжелыхъ, если финансовое хозяйство будетъ вестись нерацiонально, или лишнихъ, если въ кассахъ правительства будутъ накопляться свободныя суммы, не пущенныя своевременно въ публично-хозяйственный оборотъ.

Съ точки зрѣнія финансово-правовой логики едва ли что можно возразить противъ этихъ выводовъ. Но чисто формальная логическая послѣдовательность грѣшитъ нерѣдко противъ исторической обоснованности.

Возраженія.

1) Финансовое хозяйство Финляндіи всегда велось правительствомъ бережливо. Благопріятнымъ состояніемъ правительственныхъ фондовъ Финляндія обязана двумъ факторамъ: 1) распорядительности людей, стоявшихъ во главѣ финансоваго управленія Финляндіи въ эпоху 1809—1863 гг. т. е. въ безсеймовое время и 2) главнымъ образомъ, льготному положенію, въ которое Финляндія была поставлена съ самаго перваго момента присоединенія къ Россійской Имперіи. Почти вся тяжесть непроизводительныхъ или малопроизводительныхъ расходовъ: на войско, флотъ, дипломатическую часть и т. д. пала на коренную Россію. Средства, удержанныя въ финляндской кассѣ, шли на поддержку земледѣлія, промышленности и учебныхъ заведеній. Въ критическія минуты финляндской жизни приходила на помощь Имперія. Напримѣръ, послѣ страшнаго пожара города Або и гибели университета въ 1827 г., во время голода 1868 г., когда Александръ II распустилъ послѣдніе остатки финской поселенной арміи ради облегченія казны, въ концѣ 50 гг., когда Имперское казначейство ссудило Финляндіи 2.500.000 р. на сооруженіе желѣзной дороги. Да и въ самомъ началѣ 19 столѣтія то же Имперское казначейство дало Финляндіи льготную ссуду для основанія Финляндскаго Банка.

Эти невѣроятно льготныя условія, коими кромѣ Финляндіи пользовалась въ 19 столѣтіи только одна страна—Польша въ эпоху 1815—1830 г.г.,—стояли внѣ сферы возможнаго воздѣйствія народнаго представительства.

2) Почти всѣ займы финляндской казны, за исключеніемъ немногихъ и притомъ краткосрочныхъ (въ эпоху голодовъ въ 60 годахъ 19 ст.), заключены ради цѣлей непосредственно производительныхъ: на сооруженіе желѣзныхъ дорогъ, на сооруженіе Сайменскаго канала и на

выкупъ такъ называемыхъ донаціонныхъ имѣній въ Выборгской губерніи. Чистый доходъ отъ финляндскихъ желѣзныхъ дорогъ не великъ, но капитальная стоимость всѣхъ сооруженій превышаетъ пассивъ казны.

И здѣсь положеніе Финляндіи въ составѣ Россійской Имперіи играетъ свою роль. Кредитъ, коимъ пользуется финляндская казна, есть рефлексъ отъ государственнаго кредита Россіи.

Если бы Финляндіи пришлось нести на своихъ плечахъ такія же финансовыя тяготы, какія несутъ другія страны или съ равнымъ по количеству населеніемъ или въ равно неблагопріятномъ географическомъ положеніи (напр. Норвегія или Швеція), то ей едва ли было возможно при помощи кредита расширять свои производительныя силы, сохраняя въ то же время устарѣвшую податную систему, съ подушнымъ налогомъ и съ поземельнымъ обложеніемъ на основахъ 17 столѣтія.

И здѣсь сеймъ и его контролирующая функція не при чемъ. Онъ пожиналъ то, чего не сѣялъ *).

3) Въ извѣстномъ отношеніи расходы, производимые преимущественно изъ правительственныхъ средствъ, могутъ быть названы менѣе производительными, нежели они могли бы быть при другихъ условіяхъ. Причина тому политическая организація Финляндіи. Автономный край, съ населеніемъ менѣе чѣмъ въ 3.000.000 жителей, по необходимости долженъ тратить на правительственный организмъ тѣмъ болѣе, чѣмъ шире автономія. Финляндія тратитъ на цѣль управленія болѣе, нежели русская губернія съ равнымъ по количеству населеніемъ. Служебный персоналъ сравнительно громаденъ. Но въ данномъ случаѣ расширеніе роли сейма въ области финансоваго управленія привело бы только къ росту расходовъ, ибо сеймъ то и

*) Изъ сказаннаго выше не слѣдуетъ, впрочемъ, что Финляндія жила за счетъ русскаго народа, какъ у насъ нерѣдко приходится слышать. Всѣ ссуды Имперскаго казначейства погашены правильно и товарообмѣнъ Россіи съ Финляндіей выгоденъ не столько для Финляндіи, сколько для Россіи.

является главнымъ оплотомъ политическаго партикуляризма. Онъ скупъ на расходы общегосударственные, но онъ щедръ на всякій расходъ, который лишній разъ подчеркиваетъ политическую самостоятельность края и роль Финляндіи въ культурномъ развитіи человѣчества.

Если бы при современномъ усиленіи демократическихъ тенденцій въ Финляндіи желанія финляндцевъ были удовлетворены и функціи сейма въ области финансоваго законодательства и управленія были бы расширены,—расходы по всей вѣроятности возросли бы въ быстрой прогрессіи, ибо опытъ всѣхъ странъ доказываетъ, что демократія самая дорогая изъ всѣхъ формъ правленія *).

Статья 5 Акта Соединенія и Безопасности 1789 г. Выводы изъ нея, дѣлаемые финляндцами.

Поскольку ст. 50 Формы Правленія 1772 года служитъ исходной точкой для домогательствъ въ отношеніи расширенія бюджетныхъ правъ сейма вообще, постольку статья 5 Акта Соединенія и Безопасности 1789 г. служитъ основой, на которой строятся требованія предоставить сейму право рѣшающаго голоса при установленіи всѣхъ вообще налоговъ и пошлинъ. Подчеркиваются слова: «непринужденно приносить на содержаніе государства то, что считаешь нужнымъ» и «неоспоримое право народа совѣтоваться объ этомъ съ Монархомъ, уговариваться, отказывать и соглашаться».

Правительство никогда не отрицало, что сеймъ имѣетъ полное право свободно рѣшать вопросъ о вотированіи тѣхъ налоговъ, которые временны по существу своему, напр. общій подоходный и имущественный налогъ, но от-

*) Для иллюстраціи приведемъ слѣдующіе примѣры. Часть архива Статсъ-Секретаріата хранилась съ 1901—1906 г. въ лучшемъ залѣ Государственнаго Архива; помѣщеніе отпускалось даромъ. Архивъ вывезенъ обратно въ Гельсингфорсъ и нынѣ, въ виду его возвращенія въ Петербургъ, строится особое помѣщеніе въ Статсъ-Секретаріатѣ. При Статсъ-Секретаріатѣ учреждены двѣ должности чиновниковъ особыхъ порученій IV класса, съ окладомъ по 25.000 м. Финляндцы готовы даже организовать надъ Сенатомъ—Сверхъ-Сенатъ, т. е. нагромоздить одно учрежденіе на другомъ. Они готовы возстановить финское войско, хотя нынѣшній порядокъ замѣны натуральной воинской повинности денежной болѣе выгоденъ съ точки зрѣнія финансовой.

рицало, что этой статьей Монархъ лишается права устанавливать тѣ виды доходовъ, распоряженіе коими находилось въ рукахъ Монарха въ Царствованіе Густава III, творца какъ Формы Правленія, такъ и Акта Соединенія и Безопасности. Для финляндскихъ же публицистовъ и политиковъ указанныя выше слова служили основой для слѣдующихъ выводовъ.

Налогъ на винокуреніе и на солодовые напитки — главный косвенный налогъ. Та или другая организація его имѣетъ серьезное вліяніе какъ на финансы края, такъ и на народную нравственность. Въ виду этого было бы несогласнымъ съ духомъ всего финляндскаго права, если бы сеймъ не имѣлъ рѣшающаго голоса при установленіи его и распоряженіи доходами, которые получаются благодаря ему. Гербовый сборъ также, въ сущности, налогъ, а не пошлина, отчасти налогъ косвенный, отчасти прямой. Поэтому онъ долженъ быть объектомъ рѣшеній сейма и Монарха въ совокупности, а не одного только Монарха. Въ былое время, когда гербовый сборъ имѣлъ узкое примѣненіе, еще можно было мириться съ единоличнымъ рѣшеніемъ Монарха въ этой области, но теперь, когда почти всѣ юридическія дѣйствія обложены гербовымъ сборомъ, народное представительство не можетъ болѣе оставаться въ сторонѣ. Да и другіе виды пошлинъ должны перейти въ сферу сеймоваго законодательства. Въ особенности это нужно признать въ отношеніи тѣхъ пошлинъ, которыя взимаются въ видѣ платы за пользованіе учебными заведеніями, ибо послѣднія въ значительной степени обязаны своимъ развитіемъ иниціативѣ сейма, причемъ крупная часть расходовъ на ихъ содержаніе покрывалась съ 1864 года изъ суммъ, вотированныхъ сеймомъ.

Но преимущественнымъ объектомъ вожделѣній этого рода служатъ таможенныя пошлины. О таможенныхъ пошлинахъ основные законы умалчиваютъ. Это умолчаніе привело къ тому, что народное представительство было

отстранено отъ всякаго участія въ таможенномъ законодательствѣ и что оно донынѣ входитъ въ сферу такъ называемаго законодательства экономическаго или административнаго. Такое положеніе вещей не соотвѣтствуетъ ни основнымъ началамъ финляндскаго права, ни современнымъ условіямъ соціально-экономическаго строя. Въ шведскую эпоху, да, пожалуй, еще въ первую половину 19 столѣтія таможенныя пошлины имѣли болѣе полицейскій, нежели фискальный характеръ. Ихъ назначеніемъ было не столько доставленіе доходовъ казнѣ, сколько защита туземной промышленности и регулированіе торговли. Съ того же момента, когда таможенный тарифъ (въ 1858 году) порвалъ съ строгимъ протекціонизмомъ и сталъ проникаться болѣе свободнымъ характеромъ, таможенныя пошлины пріобрѣли значеніе крупнѣйшей статьи казеннаго дохода. Треть всего бюджета доходовъ существуетъ только благодаря таможеннымъ пошлинамъ. Это первоклассный косвенный налогъ и онъ падаетъ не только на тотъ или другой классъ, потребляющій предметы иноземной роскоши и удобства, но и на всю массу населенія. Въ виду этого сеймъ не можетъ быть болѣе устраненъ отъ участія въ таможенномъ законодательствѣ. Императоръ Александръ II въ 1864 году обѣщалъ расширить права сейма въ этой области.

Всѣ указанные выше доводы и соображенія повторяются неизмѣнно съ 60 годовъ. Каждый сеймъ былъ свидѣтелемъ заявленій того или другого члена о необходимости петиціонировать передъ Монархомъ о расширеніи бюджетныхъ правъ сейма. Во время существованія сословнаго сейма, раздѣленнаго на четыре сословныя куріи, таковыя петиціи вносились преимущественно въ сословіе рыцарства и дворянства и въ городское сословіе.

Сеймъ 1872 г.

Особенно горячія пренія вызвала петиція, внесенная Л. Мехелиномъ въ сеймъ 1872 года. Но такъ же, какъ и на предыдущихъ сеймахъ, эти притязанія встрѣтили силь-

ный отпоръ со стороны предсѣдателей сословій. Въ особенности рѣзко осудили петицію предсѣдатели дворянскаго и крестьянскаго сословій.

Различныя вожделѣнія о расширеніи правъ сейма въ отношеніи финансовъ были, несомнѣнно, однимъ изъ поводовъ къ Высочайшему замѣчанію, въ тронной рѣчи при закрытіи сейма 1872 г., которое въ то время произвело не малое впечатлѣніе. Государь Императоръ поставилъ сейму на видъ, что петиціи, подаваемыя въ сеймъ, не держатся въ должныхъ границахъ, ибо возбужденіе вопросовъ, въ обсужденіе которыхъ Государь Императоръ, благодаря ихъ природѣ, не считаетъ возможнымъ войти, лишь напрасно отнимаетъ у земскихъ чиновъ время и трудъ и служитъ поводомъ къ неумѣстнымъ сужденіямъ и разногласіямъ. **Высочайшая рѣчь 1872 г.**

Стремленіе сейма и политическихъ партій въ сторону расширенія правъ народнаго представительства въ области финансоваго законодательства и управленія нашло себѣ новую пищу въ Сеймовомъ Уставѣ 1869 года. Статьи, касавшіяся бюджетныхъ правъ сейма, были редактированы столь же неясно, какъ и замѣнившія ихъ впослѣдствіи статьи нынѣ дѣйствующаго Сеймоваго Устава (1906 г.). **Сеймовый уставъ 1869 г.**

Ст. 27 предписывала правительству сообщать земскимъ чинамъ, собраннымъ на очередной сеймъ, при открытіи онаго, или же въ теченіе четырнадцати дней послѣ того,— реляцію о состояніи статнаго вѣдомства, дабы доставить имъ свѣдѣнія объ употребленія доходовъ казны на пользу и благо края.

Ст. 36 постановляла, что статной (бюджетной) коммисіи сообщаются свѣдѣнія о состояніи статнаго вѣдомства, а также всѣ требуемые ею счеты и дѣла. Она должна была давать отзывы о способѣ доставленія средствъ на потребности края, въ случаѣ недостаточности ординарныхъ статныхъ доходовъ, и въ особенности разсматривать, какимъ образомъ были употребляемы ассигновки, назначенныя для опредѣленныхъ цѣлей на послѣднемъ сеймѣ.

Если во время сессіи сейма будутъ представлять проекты постоянныхъ или временныхъ ассигновокъ на какія либо статныя или общественныя потребности, или для особыхъ цѣлей, или же будутъ возбуждены иные вопросы, состоящіе въ связи съ статными доходами или расходами, или имѣющіе вліяніе на оные, то статная коммисія была обязана представить о томъ на отзывъ земскихъ чиновъ. А коммисія временныхъ налоговъ имѣла разсматривать всѣ переданныя ей отъ сословій дѣла, касающіяся измѣненія постановленій о платежахъ временныхъ налоговъ, составлять примѣрныя исчисленія доходовъ отъ отдѣльныхъ временныхъ налоговъ и, по опредѣленіи количества сихъ налоговъ, представлять объ основаніяхъ и способѣ раскладки оныхъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ заготовлять для земскихъ чиновъ проекты уставовъ о временныхъ налогахъ.

Постановленіе ст. 36, въ силу которой статная коммисія должна была давать отзывы о способахъ доставленія средствъ на покрытіе расходовъ казны, въ случаѣ недостаточности ординарныхъ доходовъ статнаго вѣдомства, уже вскорѣ послѣ изданія сеймоваго устава стало толковаться въ томъ смыслѣ, что бюджетныя права сейма тѣмъ самымъ расширены и что онъ получилъ право участія въ составленіи всей росписи.

По мнѣнію кодификаціоннаго комитета 1885 года (такъ называемаго Вейсенбергскаго), упомянутая статья содержала въ себѣ право сейма изслѣдовать, какое распредѣленіе государственныхъ доходовъ нужно для того, чтобы вотированные сеймомъ налоги совсѣмъ не понадобились, или, по крайней мѣрѣ, понадобились въ наивозможно меньшемъ размѣрѣ. Отсюда, а также изъ самостоятельнаго права земскихъ чиновъ на самообложеніе вообще, слѣдовало сдѣлать выводъ, что они, при установленіи временнаго налога, имѣли право требовать, чтобы тѣ условія касательно употребленія всѣхъ государственныхъ средствъ, которыя служили основаніемъ для расчетовъ земскихъ чиновъ о необходимости временныхъ налоговъ и для рѣ-

шенія о порядкѣ ихъ платежа, соблюдаемы были правительствомъ, въ случаѣ если вотированныя земскими чинами средства будутъ дѣйствительно взиматься. Слѣдовательно, за земскими чинами, съ момента изданія Сеймоваго Устава 1869 г., слѣдовало признать право контроля за веденіемъ всего финансоваго хозяйства. Самыя рѣшительныя претензіи на расширеніе бюджетнаго права сейма, какъ коренного условія упроченія въ Финляндіи началъ конституціоннаго государства, были высказаны въ изданной и опубликованной въ одной изъ шведскихъ газетъ Гельсингфорса въ 1880 году программѣ либеральной партіи (такъ называемая либеральная партія образовалась въ концѣ 70 годовъ, въ эпоху обострившейся борьбы шведовъ съ финнами).

Программа либеральной партіи въ 1880 г.

Въ этой программѣ между прочимъ, сказано слѣдующее:

«Финляндія уже въ теченіе 500 лѣтъ участвовала въ правовомъ порядкѣ, основными чертами котораго искони были: право собственности, свобода, ограниченная законами, ограниченная монархическая власть и проявленіе народной воли въ законодательствѣ и самообложеніи. Этотъ правовой порядокъ, хотя и поколебленный отъ времени до времени революціями или приведенный къ застою—реакціей, тѣмъ не менѣе до нашихъ дней сохранился въ качествѣ свѣжаго зерна нашего общественнаго строя».

Программа требовала болѣе вѣрнаго и полнаго проведенія въ жизнь началъ конституціонной системы. Важнѣйшими цѣлями стремленія нужно признать: расширеніе власти земскихъ чиновъ въ области финансоваго хозяйства, въ томъ смыслѣ, что вся подвижная часть бюджета (т. е. всѣ расходы, кои не обусловлены штатами или казенными обязательствами) должна быть поставлена въ зависимость отъ согласія земскихъ чиновъ и чтобы ни одинъ видъ или способъ обложенія не могъ быть предметомъ исключительныхъ рѣшеній правительства. Въ связи съ этимъ

требованіемъ стоялъ другой пунктъ программы: болѣе точное ограниченіе и опредѣленіе права такъ называемаго экономическаго законодательства.

Программа либеральной партіи вызвала въ то время большое негодованіе въ правительственныхъ сферахъ. А Императоръ Александръ II назвалъ пропускъ этой программы въ печати «явной небрежностію цензуры».

Можно сказать, что донынѣ эта программа служитъ исходной точкой всѣхъ политическихъ стремленій такъ называемыхъ конституціоналистовъ.

Законъ 3 Мая 1899 г.

Какъ указано выше, въ 1899 году (законы 3 Мая 1899 года, изданные въ порядкѣ административнаго законодательства) проведено преобразованіе внѣшняго, формальнаго строя финляндскаго бюджета. Вмѣсто пяти росписей теперь составляется одна общая роспись доходовъ и расходовъ.

Это измѣненіе внѣшней формы росписи за послѣднее время даетъ поводъ финляндскимъ юристамъ и публицистамъ утверждать, что финляндскій бюджетъ составляетъ одно органическое цѣлое. Такое мнѣніе напр. защищаетъ авторъ новѣйшаго труда о финансовомъ правѣ Финляндіи—Вилльгренъ. Это же мнѣніе защищается въ прессѣ и въ научныхъ журналахъ.

Однако съ нимъ едва ли можно согласиться. Законы 1899 года, какъ указано въ первой главѣ, не порвали съ системой фондовъ. Напротивъ, въ главномъ изъ четырехъ законовъ 3 Мая 1899 года сказано, что слѣдуетъ соблюдать, чтобы доходы и расходы разныхъ фондовъ не соединялись въ одной статьѣ и чтобы изъ росписи ясно вытекало, къ какому фонду каждая статья относится. Донынѣ соблюдается странная система перечисленія суммъ изъ одного фонда въ другой. Изъ одного фонда выдаются ссуды другому фонду (напр. въ росписи на 1908 годъ значатся такія статьи: перечисленіе изъ милиціоннаго фонда въ статный фондъ—вознагражденіе за завѣдываніе милиціонными бостелями, перечисленіе изъ коммуника-

ціоннаго фонда въ статный фондъ — процентное вознагражденіе).

Слѣдовательно, объ органическомъ единствѣ финляндскаго бюджета говорить еще нельзя.

Сеймовый Уставъ 1906 г. и финляндское толкованіе его постановленій.

Изданіе новаго Сеймоваго Устава 7/20 Іюля 1906 года послужило какъ бы новымъ стимуломъ для стремленій выйти изъ сравнительно узкихъ границъ бюджетнаго права, принадлежащаго финляндскому народному представительству по стариннымъ основнымъ законамъ шведскаго времени.

Уставъ самъ по себѣ, если держаться строго текста его статей, не могъ бы послужить основаніемъ для такихъ политическихъ стремленій. Онъ далъ сейму новую организацію. Финляндія имѣетъ въ настоящее время самое демократическое народное представительство въ Европѣ. Вмѣсто громоздкаго четырехсословнаго сейма, въ которомъ преобладали высшіе классы народа, въ большинствѣ случаевъ туго поддававшіеся демократическимъ тенденціямъ, мы имѣемъ теперь дѣло съ однопалатнымъ сеймомъ, члены котораго избираются (ст. 5) всѣми финляндскими гражданами, какъ мужчинами, такъ и женщинами, коимъ до начала года, когда производятся выборы, исполнилось 24 года. Неограниченное господство демократіи отчасти парализовано сложной системой пропорціональныхъ выборовъ. Но тѣмъ не менѣе сеймъ не могъ избѣгнуть воздѣйствія радикально-демократическихъ элементовъ общества, и окрыленные побѣдой 1905 года радикалы дали почувствовать свою силу тѣмъ болѣе, что и болѣе спокойные и консервативные слои общества поддались соблазну идти рука объ руку съ тѣми, кто готовъ опрокинуть весь общественный строй и не остановиться передъ реформами, выставленными съ полною откровенностію въ программахъ радикаловъ и соціалъ-демократовъ. Только послѣдній голъ, разочарованіе дѣятельностью сейма, который далекъ отъ стараго сословнаго сейма въ отношеніи дѣловитости и спокойствія сужденій, разбудилъ верхніе классы и заста-

вилъ ихъ призадуматься надъ ихъ собственнымъ, можетъ быть напускнымъ, увлеченіемъ идеей опередить всю Европу на пути лихорадочныхъ реформъ.

Что демократія, попавшая въ сеймъ, съ жадностью бросится на всякую возможность расширить свою власть надъ финансами края,—этого нужно было ждать и ожиданія сбылись въ полной мѣрѣ. Но различныя статьи Сеймоваго Устава 1906 года оказались преградой для осуществленія демократическаго идеала о подчиненіи всего бюджета вотуму однопалатнаго сейма. Уставъ ни въ чемъ не расширилъ компетенціи сейма. Инціатива въ дѣлѣ измѣненія основныхъ законовъ края осталась въ рукахъ Монарха.

Указанныя въ первой главѣ нашего очерка статьи сеймоваго устава, касающіяся росписи, порядка ея разсмотрѣнія, порядка и условій вотированія временныхъ налоговъ, всѣ онѣ дословно, почти, повторяютъ постановленія Сеймоваго Устава 1869 года. Матеріальныя нормы финляндскаго финансоваго права все еще содержатся въ старинномъ Уложеніи 1442 года, въ Формѣ Правленія 1772 года и въ Актѣ Соединенія и Безопасности 1789 г. Такъ какъ уставъ о воинской повинности 1878 года былъ отмѣненъ Высочайшею властію въ порядкѣ общегосударственнаго законодательства въ 1901 г., то съ нимъ исчезла и ст. 122, дававшая сейму вліяніе на милиціонный фондъ. Финляндцы то и дѣло твердятъ, что эта статья юридической силы не потеряла, ибо уставъ о воинской повинности отмѣненъ не въ томъ порядкѣ, какой предусмотрѣнъ въ основныхъ законахъ края. Однако они сами, иногда и отчасти противъ воли, признаютъ необходимость преклониться предъ исторической необходимостью, припоминая, что и Форма Правленія 1772 года и Актъ Соединенія и Безопасности 1789 года изданы были въ такомъ порядкѣ, который никакими основными законами предусмотрѣнъ не былъ.

Проектъ новой Формы Правленія въ 1907 г.

Сенатъ, не выждавъ Высочайшаго повелѣнія, выработалъ проектъ новой Формы Правленія для Финляндіи.

Если бы этотъ проектъ основного закона сталъ когда либо дѣйствительно основнымъ закономъ, тогда субъектомъ финансоваго верховенства сталъ бы, несомнѣнно, сеймъ. Но извѣстно, что эта финляндская мечта весьма далека отъ своего осуществленія. Работа Сената имѣетъ значеніе лишь частной работы и можетъ служить только конспектомъ всѣхъ финансово-политическихъ вожделѣній, находящихъ себѣ столь много сторонниковъ въ Финляндіи. Въ этомъ проектѣ бюджетныя права Монарха ограничены въ сильнѣйшей степени. Не только таможенное законодательство отошло въ сферу сеймоваго законодательства. Даже права устанавливать плату за пользованіе казенными учебными заведеніями Монархъ лишенъ или могъ бы осуществить его только совмѣстно съ сеймомъ. Въ проектѣ отразилась цѣликомъ упомянутая выше программа либеральной партіи 1880 года.

Сеймовыя пренія въ 1907—1908 г.г.

Всѣ тѣ доводы въ пользу расширенія бюджетныхъ правъ сейма, которые приведены въ началѣ нашей главы, приводились во время преній въ сеймѣ по поводу обсужденія проекта росписи и заключенія бюджетной комиссіи. Съ особенной страстностью аргументы финляндской публицистики въ пользу объясненнаго нами толкованія ст. 50 Формы Правленія, ст. 5 Акта Соединенія и Безопасности и статей 26, 27, 43 Сеймоваго Устава приводились во время преній о вотированіи 3.600.000 марокъ изъ сеймовыхъ средствъ въ дополненіе къ суммѣ, отпущенной по Высочайшему повелѣнію въ качествѣ пособія Имперскому казначейству за 1906 и 1907 годы на военныя нужды, въ осеннихъ мѣсяцахъ 1907 года. Менѣе энергично тѣ же аргументы повторялись въ истекшей сессіи сейма по поводу вопроса, имѣетъ ли Сенатъ право исполнить Высочайшую волю объ отпускѣ изъ финляндскихъ казенныхъ средствъ 2.500.000 рублей на сооруженіе моста черезъ Неву. Монархъ, заявляли ораторы въ сеймѣ, имѣетъ право единолично распоряжаться средствами статнаго фонда только на общественныя задачи въ предѣлахъ Финляндіи.

Финляндія не обязана въ силу основныхъ законовъ уплачивать дань Имперіи. На такую цѣль Монархъ не имѣетъ права тратить средства статнаго фонда. Такую дань онъ можетъ установить только съ согласія сейма. То же самое нужно сказать о суммахъ на постройку Невскаго моста. Сеймъ имѣетъ право войти въ сужденіе о томъ, требуются ли такіе расходы пользою и благомъ края. Монархъ не единственный судья при рѣшеніи такихъ важныхъ, можетъ быть даже роковыхъ, для Финляндіи вопросовъ. Если Монарху одному предоставить право распоряженія всѣми суммами статнаго фонда даже на задачи управленія, лежащія за предѣлами финляндской территоріи, то можетъ случиться, что онъ употребитъ всѣ эти суммы на чужія, русскія цѣли. Такая эксплоатація финансовыхъ средствъ Финляндіи лишаетъ ее возможности исполнять свои собственныя національныя задачи, и она не будетъ болѣе въ состояніи внести свой скромный вкладъ въ общую сокровищницу общечеловѣческой культуры.

Держаться текстуальнаго смысла старинныхъ основныхъ законовъ нельзя. Это значило бы втиснуть живое развитіе народа въ прокрустово ложе узаконеній, отжившихъ свой вѣкъ. Законы должны быть толкуемы сообразно съ духомъ времени и потребностями народнаго прогресса. Въ такомъ широкомъ толкованіи старыхъ текстовъ нѣтъ ничего предосудительнаго. Финляндія не обладаетъ силой физической. Она не можетъ принудить Монарха къ исполненію давно назрѣвшихъ желаній и потребностей народа. Финляндскимъ общественнымъ дѣятелямъ открытъ только одинъ путь: цѣлесообразное толкованіе нормъ матеріальнаго и процессуальнаго права. Это путь живого, органическаго развитія права и сеймъ есть органъ аутентическаго толкованія. Ст. 75 сеймоваго устава говоритъ объ участіи сейма въ изданіи, измѣненіи, поясненіи или отмѣнѣ основнаго закона и другихъ законовъ. Въ виду этого Монархъ не имѣетъ права толковать законы единоличной своей властію. Таковы въ общихъ и главныхъ

чертахъ сужденія, приводившіяся въ собраніяхъ сейма 1907 и 1908 годовъ.

Пресса конечно вторила имъ—до послѣдняго времени. Однако, въ октябрѣ текущаго года другъ за другомъ въ печати появились четыре статьи извѣстнѣйшихъ финляндскихъ публицистовъ по финансовымъ вопросамъ: Л. Мехелина, О. Доннера, Ф. Хейкеля и Стольберга, которые неожиданно для всѣхъ выступили съ возраженіями противъ приведенныхъ сужденій. Всѣ эти публицисты, ссылаясь на указанныя выше статьи основныхъ законовъ, объяснили сеймовымъ депутатамъ, что Монархъ дѣйствительно имѣетъ право единоличнаго распоряженія статными суммами. Статьи основныхъ законовъ вовсе не могутъ служить твердой опорою для сеймовыхъ притязаній, и въ предѣлахъ своей прерогативы Монархъ единолично рѣшаетъ вопросъ о томъ, чего требуютъ польза и благо края. Чѣмъ объяснить это выступленіе четырехъ стародавнихъ сторонниковъ программы либеральной партіи,—это вопросъ открытый.

Сложность строя финляндскаго бюджета, не устраненная реформой 1899 года, и постоянныя тренія съ сеймомъ по поводу бюджетныхъ вопросовъ по необходимости должны были побудить правительство къ обсужденію вопроса о томъ, какимъ путемъ предупредить въ будущемъ столкновенія съ народнымъ представительствомъ при осуществленіи Монархомъ его исторически развившейся и опредѣлившейся финансовой прерогативы.

Проектъ бюджетной реформы В. К. Плеве.

Четыре года тому назадъ этотъ вопросъ былъ поставленъ на очередь покойнымъ Статсъ-Секретаремъ В. К. Плеве.

При составленіи проекта реформы бюджетнаго строя Финляндіи В. К. Плеве исходилъ изъ слѣдующихъ основныхъ положеній.

Издержки государства (такъ какъ Финляндія есть составная часть Россійскаго государства, то, несомнѣнно, ея казенные доходы и расходы составляютъ часть доходовъ

*

и расходовъ государства) по степени ихъ настоятельности представляютъ неодинаковую важность.

На первое среди нихъ мѣсто, несомнѣнно, должны быть поставлены расходы, вызываемые необходимостью обезпечить самое бытіе государства съ важнѣйшими его органами. Затѣмъ, по сравненію съ ними имѣютъ только второстепенное значеніе издержки на соціально-культурныя потребности, удовлетвореніе которыхъ, хотя и составляетъ задачу государства, но не затрагиваетъ непосредственно его существованія.

Не требуетъ, казалось бы, доказательствъ, что правительственная власть не только въ правѣ, но и обязана прежде всего заботиться объ удовлетвореніи потребностей первой категоріи.

Въ примѣненіи къ Финляндіи, съ существующей въ ней двойственностью доходовъ (доходы правительственныхъ фондовъ и доходы сеймовыхъ фондовъ), изъ приведеннаго положенія вытекаетъ, что относящіеся къ первой категоріи расходы должны покрываться изъ средствъ, которыя находятся въ исключительномъ распоряженіи правительства и которымъ вслѣдствіе сего не угрожаетъ опасность внезапнаго прекращенія въ случаѣ политическихъ осложненій. Что же касается расходовъ на отмѣченныя выше соціально-культурныя задачи,—расходовъ, такъ сказать, второй очереди, то они безъ всякаго опасенія за ихъ удовлетвореніе могутъ быть отнесены на средства сеймовыхъ фондовъ, ибо значеніе сихъ потребностей настолько ясно сознается самимъ обществомъ, что нельзя сомнѣваться въ готовности представителей народа принести жертвы во имя такихъ близкихъ большинству населенія интересовъ и изыскать необходимыя для сего средства.

Указанныя основныя мысли реформы покоились на историческихъ основахъ. Онѣ соотвѣтствовали какъ ст. 5 «Отдѣла о королѣ» Общаго Уложенія 1442 года, такъ и мысли, на которой былъ построенъ Нормальный Штатъ 1696 года.

Обсуждая вопросъ, какъ осуществить эту идею на практикѣ, В. К. Плеве первоначально остановился на мысли совершенно упразднить нынѣшнюю фондовую систему, съ тѣмъ, чтобы впредь тѣ или иные доходы не пріурочивались къ преимущественному покрытію опредѣленныхъ расходовъ и чтобы въ частности, при недостаточности правительственныхъ средствъ, земскимъ чинамъ (нынѣ сейму) предлагалось ассигновать кредиты не на опредѣленныя потребности, а на урегулированіе бюджета вообще.

По всестороннемъ обсужденіи этой мысли В. К. Плеве убѣдился, однако, что при нѣкоторыхъ выгодныхъ сторонахъ она представляетъ и большія неудобства. Дѣло въ томъ, что дѣятельность сейма по вотированію налоговъ едва ли можетъ быть сведена къ механическому изъявленію согласія на установленіе тѣхъ или иныхъ сборовъ. Какъ бы законъ ни опредѣлилъ участіе сейма въ этомъ дѣлѣ, онъ, какъ о томъ свидѣтельствуетъ опытъ прошлаго, всегда будетъ въ своихъ сужденіяхъ касаться вопроса о причинахъ, обусловливавшихъ недостаточность правительственныхъ средствъ, и о степени настоятельности предположенныхъ издержекъ, при чемъ, если вотируемыя средства не будутъ пріурочиваться къ опредѣленнымъ расходамъ, то всѣ расходныя статьи росписи сдѣлаются предметомъ обсужденія сейма.

Такимъ образомъ вліяніе сейма, которое до сихъ поръ (до 1904 года) обнаруживалось только въ отдѣльныхъ отрасляхъ управленія, получавшихъ средства изъ фонда временныхъ налоговъ и коммуникаціоннаго, распространится на все финансовое хозяйство края и съ тѣмъ вмѣстѣ, въ нѣкоторой степени, на все управленіе, что едва ли соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ видамъ. Независимо сего слѣдуетъ предвидѣть, что обсуждаемый порядокъ создалъ бы почву для постоянныхъ конфликтовъ между Правительствомъ и народнымъ представительствомъ.

По изложеннымъ основаніямъ, признавая необходимость сокращенія числа отдѣльныхъ фондовъ, Статсъ-

Секретарь В. К. Плеве находилъ, однако, что въ настоящее время, по крайней мѣрѣ, не только надлежало бы сохранить обособленность средствъ, состоящихъ съ одной стороны въ исключительномъ распоряженіи Правительства, а съ другой—въ совокупномъ завѣдываніи правительственной власти и сейма, но желательно даже дать этой обособленности болѣе опредѣленное выраженіе, дабы окончательно устранить то вліяніе сеймовъ на правительственныя средства, которое обусловливается нынѣ перечисленіемъ суммъ между фондами. А для осуществленія указанной задачи представлялось сообразнымъ, соотвѣтственно высказаннымъ выше сужденіямъ о государственномъ значеніи тѣхъ или иныхъ расходовъ, установить распредѣленіе средствъ правительственныхъ и земскихъ фондовъ на слѣдующихъ началахъ:

1) Средства, поступающія въ казну Великаго Княжества Финляндскаго, распредѣляются между «фондомъ казенныхъ средствъ» и «фондомъ земскихъ средствъ», при чемъ въ составъ перваго входятъ упраздняемые фонды: статный, милиціонный, благотворительныхъ и рабочихъ заведеній *) и фондъ сбереженій Абоской губерніи. А въ составъ фонда земскихъ средствъ входятъ: фонды: временныхъ налоговъ и налога на винокуреніе, а также фондъ коммуникаціонный.

2) Изъ фонда казенныхъ средствъ покрываются издержки: а) по пособіямъ, платимымъ государственному казначейству, какъ доля участія финляндской казны въ общегосударственныхъ расходахъ, б) по содержанію правительственныхъ органовъ управленія и суда, в) по постройкѣ и содержанію имѣющихъ общегосударственное значеніе желѣзнодорожныхъ путей и главныхъ каналовъ, а также по переустройству финляндскихъ желѣзныхъ дорогъ въ видахъ установленія прямого желѣзнодорожнаго сообщенія

---

*) Означенный фондъ, какъ указано выше, нынѣ слитъ съ общимъ статнымъ.

между сѣтями Имперскою и финляндскою, г) по обезпеченію землевладѣніемъ неосѣдлаго населенія края и д) по содержанію высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній, а также отчасти по медико-санитарному дѣлу.

3) На фондъ земскихъ средствъ возлагаются не отнесенные на фондъ казенныхъ средствъ расходы по сооруженію и содержанію желѣзныхъ дорогъ и другихъ путей сообщенія, по народному образованію, по медико-санитарной части, а также по общественному благоустройству.

Наконецъ, В. К. Плеве предлагалъ возвратить статному фонду часть доходовъ, утраченныхъ имъ въ эпоху 1865—1883 г.г., т. е. отчислять въ фондъ казенныхъ средствъ ежегодно по 475.000 марокъ изъ поступленій гербоваго сбора и по 660.000 марокъ изъ доходовъ винокуреннаго налога.

Всеподданнѣйшая докладная записка Статсъ-Секретаря В. К. Плеве, въ которой означенный планъ былъ изложенъ, удостоилась Высочайшаго одобренія 10 іюня 1904 года.

Однако планъ не осуществился—по причинамъ неизвѣстнымъ.

КАЗЕННЫЕ ФОНДЫ,

доходы и расходы коихъ въ росписи не показаны.

Состояніе ихъ къ 1 Января 1907 г. *).

	Марки.	Пенни.
Запасный фондъ казны	8.985.198	64
Фондъ вспомоществованія	3.234.253	92
» для обученія домашнимъ ремесламъ Lit. A	324.647	46
» » Lit. B	153.647	67
» ссудъ для молочныхъ хозяйствъ	399.738	42
» сельскохозяйственный	17.467	53
» для выкупа лѣсовъ	34.929	93
Ссудный фондъ казны	23.728.091	09
Фондъ лагманской ренты	6.459.912	18
» ромарнэскій	22.846	34
» для призрѣнія неспособныхъ къ труду	548.905	20
» общей губернской больницы въ Або	40.455	—
» вознагражденія ев.-лютеранскихъ приходовъ	131.620	17
» для выдачи ссудъ безземельнымъ	3.453.702	04
» » обезпеченія безземельныхъ землею	5.000.000	—
» » осушки лѣсовъ	1.407.731	22
Итого	53.943.146	81
Фонды, пожертвованные частными лицами и различными обществами:		
30 мелкихъ фондовъ на общую сумму	4.997.649	90

*) Согласно реляціи Финансовой Экспедиціи Сената, сообщенной Сейму 1908 г.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА